Policy Research Initiative | Projet de recherche sur les politiques

JUNE 2004 VOLUME 7 NUMBER 1

HORIZONS

POLICY RESEARCH INITIATIVE

North American Linkages

Navigating Between Scylla and Charybdis

Like Ulysses, who had to navigate between Scylla and Charybdis on the return from Troy to Ithacus, Canada has to steer certain public policies between twin perils, pursuing a balance between the risk of being engulfed by its giant neighbour, as a possible result of ill-considered integration, and the risk of losing important economic benefits if it steers away from North American integration.

The relations between Canada and the United States are always evolving, and require the constant care of Canadian policy makers. In recent years, additional layers of complexity have been added to the Canada-US policy environment, making policy research even more essential to the management of our relationship. The North American Linkages projects have been under

NORTH AMERICAN LINKAGES

4 **North American Integration: Challenges and Potential Policy Responses**
André Downs, PRI

9 **Economic Impacts of Regulatory Convergence Between Canada and the United States**
Fidèle Ndayisenga, PRI

17 **Can Regulatory Collaboration Improve Safety in Health Care?**
David Griller, SECOR Consulting

23 **Moving Toward a Customs Union: A Review of the Evidence**
Robert (Bob) Kunimoto, Gary Sawchuk, PRI

32 **Possible Economic Impacts in Canada of a Canada-US Customs Union**
Madanmohan Ghosh, Someshwar Rao, Industry Canada

35 **Economic Regions in North America**
Pierre-Paul Proulx, PRI

42 **Canada-US Values: Distinct, Inevitably Carbon Copy, or Narcissism of Small Differences?**
Christian Boucher, PRI

50 **The Regional Dynamics of Province-State Relations**
Jean-François Abgrall, PRI

55 **Economic Integration and Cross-Border Policy Convergence**
Gerard W. Boychuk, University of Waterloo
Debora L. VanNijnatten, Wilfrid Laurier University

61 **The Evolving Industrial Diversity of Canadian Cities**
Desmond Beckstead, Mark Brown, Statistics Canada

64 **How Does International Trade Affect Business Cycle Synchronization in North America?**
Shenjie Chen, John M. Curtis, International Trade Canada

COMMENTARY

69 The Border Effect, the Role of the Nation-State, and Canada-US Economic Relations

EYEWITNESS REPORTS

73 Expanding Regulatory Co-operation with the United States

77 Canadian National Conference and Policy Forum on Drinking Water

DATA AND TOOLS FOR POLICY RESEARCH

79 Data Gaps in Service Industries

81 Environmental Scan Initiative

Policy Research Initiative
56 Sparks Street, 1st Floor,
Ottawa, ON K1P 5A9

ISSN 1487-7090
Poste-publications - Publications Mail
Customer no. 7000274

Canada

Policy Research Initiative | Projet de recherche sur les politiques

HORIZONS
POLICY RESEARCH INITIATIVE

PRI Horizons Team

EXECUTIVE DIRECTOR
Jean-Pierre Voyer

MANAGING EDITOR
Richard Tate

ADMINISTRATIVE ASSISTANTS
Marissa Smyth
Élisabeth Vu

Copy Editing and Translation by
PMF Editorial Services and Tradulitech

Design and layout by
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

The Policy Research Initiative (PRI) produces *Horizons* as a liaison publication for the federal government policy research community. The primary objective of the PRI is to deepen, collect, and integrate research on crosscutting issues that are highly relevant to the Government of Canada's medium-term policy agenda. *Horizons* highlights the work of policy researchers from across federal departments, and from external experts, on issues that relate closely to PRI horizontal research projects and activities. For more information on the Initiative or to consult previous issues of *Horizons*, please visit <www.policyresearch.gc.ca>.

All web sites referred to in this issue were accessed on June 4, 2004.

Any comments or questions? Requests for subscription or change of address?

E-mail: horizons@prs-srp.gc.ca
Phone: 613.947.1956
Fax: 613.995.6006

The views expressed herein reflect solely those of the authors, and do not necessarily represent the views of any organization with which the authors or *Horizons* are affiliated.

© Public Works and Government Services Canada, 2004

way for more than a year now, and this issue of *Horizons* presents an opportunity to take stock of progress on some dimensions of the policy dilemmas facing the Government of Canada.

Since the release of the March 2003 discussion paper, *North American Linkages Project: Focusing the Research Agenda*, there has been a flurry of related research activities in the Policy Research Initiative (PRI) and the policy research community. Research findings are accumulating, and a number of activities have been held to review these findings and their policy implications.

In this issue of *Horizons*, the reader will find a series of articles that provide an overview of some of the key results to date and the directions of future research. The lead article by André Downs, Senior Project Director responsible for the North American Linkages projects, presents an overview of the research to date, and discusses some potential implications for policy. In particular, he argues that maximizing economic opportunities and being competitive in the North American economic space may be a necessary condition for success in developing third-country markets.

Enhancing regulatory co-operation with the United States is often put forward as an important step in improving access to the US market, while making more efficient use of Canada's regulatory resources. Fidèle Ndayisenga reviews empirical research on the linkages between regulations and economic performance, and proposes estimates of potential gains from regulatory co-operation between Canada and the United States. David Griller examines potential initiatives on regulatory co-operation with the United States in the human health field, and Doug Blair reports back on presentations and discussions from a roundtable on Canada-US regulatory co-operation hosted by the PRI and the Social Sciences and Humanities Research Council.

A number of economists have proposed the creation of a customs union between Canada and the United States as the next natural step in the economic integration of the two countries, arguing that the existing rules of origin are a cumbersome and costly barrier to trade. In their article on this subject, Bob Kunimoto and Gary Sawchuk assess the empirical evidence on the restrictive nature of the NAFTA system of rules of origin, and the characteristics and potential gains associated with the creation of a customs union. Madanmohan Ghosh and Someshwar Rao summarize the results from a general equilibrium analysis of the potential economic gains from a customs union, and we report back on the key discussion points from a roundtable on moving toward a customs union with the United States.

Another subject of growing interest is the regional dimension of relations between Canada and the United States. Pierre-Paul Proulx looks at some of the basic determinants of regional recomposition of economic activity. Christian Boucher compares the trends in American and Canadian values during the past two decades, and Jean-Francois Abgrall presents a typology of cross-border institutional linkages at the sub-national level. Gerry Boychuk and Debora VanNijnatten look at cross-border policy convergence in the areas of social and environmental policies,

and Shenjie Chen shows that regional business cycles in Canada are increasingly synchronized with those of the United States.

Overall, this issue of *Horizons* provides a wide perspective on the policy environment and challenges the Government of Canada is facing in its management of our multi-faceted and challenging relations with the United States.

Jean-Pierre Voyer
Executive Director
Policy Research Initiative

Social Policy and the Life-Course Perspective 2004 Queen's International Institute on Social Policy (QIISP)

August 23-25, 2004

Once again, the Policy Research Initiative is joining the QIISP in the presentation of an annual summer institute, bringing together senior officials and policy-makers to review recent research findings and to discuss major directions in social policy. Organized by the Queen's University School of Policy Study, in partnership with the PRI and Social Development Canada, the primary objective of the QIISP is knowledge transfer. This year's program will emphasize the need to take a life-course perspective in the analysis of social exclusion, work-family balance, and other social policy issues.

PRI-SSHRC Policy Research Roundtables 2004-2005

September-December 2004

How do we ensure that knowledge producers are effectively connecting with those who, in their efforts to promote the well being of Canadians, can make best use of their knowledge?

In an effort to respond positively to this challenge, the Social Science and Humanities Research Council (SSHRC) and the Policy Research Initiative have put together a series of roundtable discussions. Now in its second year, the objective of the series is to improve the quality of knowledge transfer between experts from academia and those responsible for the design and development of federal policies and programs.

The autumn program will include sessions on the social economy, housing policy, the working poor, and others. Relevant information will be posted on the PRI web site as it becomes available. Please refer to <www.policyresearch.gc.ca>.

Exploring New Approaches to Social Policy: Lessons from Research

Policy Research Initiative Conference

December 13-15, 2004

Ottawa, Ontario

The PRI is putting together a major two and a half day conference in December 2004. The subject of the conference is the implications of recent social policy research for understanding the challenges and opportunities that are most likely to affect social policy in the medium term. The conference will build on the interdepartmental research from three PRI social policy projects that are coming to completion in the autumn of 2004.

North American Integration

Challenges and Potential Policy Responses

André Downs
Policy Research Initiative

In March 2003, the Policy Research Initiative (PRI) released a discussion paper entitled *North American Linkages: Focusing the Research Agenda*. The paper proposed four research initiatives to address central policy issues in Canada-US relations and, specifically, to help define and understand the challenges and opportunities associated with evolving North American economic integration.

- Why and how should Canada engage in regulatory co-operation with the United States?
- What are the benefits and costs associated with the elimination of North American Free Trade Agreement (NAFTA) rules of origin between Canada and the United States?
- What are the potential policy implications of the emergence of cross-border regions?
- How can we enhance labour mobility in a North American context?

During the past year, with the participation of other federal departments and outside researchers, the PRI has conducted research on the first three of these projects. Preliminary research results are being presented and discussed in several forums with the objective of understanding the policy challenges and potential responses for the Government of Canada.

This issue of *Horizons* highlights key preliminary results and provides background information for debating some of the available policy options aimed at enhancing the benefits to Canadians arising from Canada's unique economic relationship with the United States.

Canada-US Regulatory Co-operation

There is an increasing realization that when it comes to Canada-US relations, we need both smart borders and smart regulations.

Over the years, research has shown that differences in regulations can constitute an important barrier to trade and investment, especially for small countries. In particular, extensive empirical research at the OECD has clearly established direct linkages between domestic regulatory frameworks and the economic performance of member countries as it pertains to trade, investment, and productivity. For Canada, with a small economy largely dependent on a single giant neighbouring market, it is important to weigh the benefits and costs of having regulatory differences.

This is recognized within the Government of Canada. Several departments have been involved in international regulatory co-operation initiatives, both on a bilateral and a multilateral basis, with varying degrees of success. The External Advisory Committee on Smart Regulations is expected to make several recommendations regarding the need for the Government of Canada to enhance international regulatory co-operation, particularly between Canada and the United States. Earlier this year, as part of the review of the Medical Devices Program, the Auditor General also recommended increasing reliance on international regulatory co-operation, concluding that "[l]imited financial and human resources and limited progress in advancing international regulatory cooperation prevent Health Canada from delivering the Medical Devices Program as designed" (Health Canada, 2004:2).

André Downs is a Senior Project Director at the Policy Research Initiative.

At the PRI, we have approached the issue of regulatory co-operation from three different and complementary perspectives. First, we have reviewed the experience of several bilateral regulatory co-operative arrangements involving different countries, which confirmed that successful international regulatory co-operation:

- is based on a firm economic relationship;
- requires political commitment at the highest level; and
- necessitates time and sustained effort to build the necessary level of knowledge and mutual trust.

Our second step was to review the literature and conduct some empirical research on the potential impact of regulations and regulatory co-operation on economic performance. It became apparent that regulations can have a significant impact on productivity, competitiveness, trade flows, and both foreign and domestic investment. For example, OECD estimates suggest that a reduction in the level of restrictiveness of Canadian regulations to the level of the United States would increase productivity growth by a sizeable amount. This is an important policy consideration in the context of the lagging productivity performance of Canada relative to the United States, and the corresponding growing gap in living standards. (See the article by Ndayisenga in this issue of *Horizons*.)

Third, we are examining specific sectors that could benefit from regulatory co-operation and some initiatives that could be undertaken to move further down the path of co-operation. The area of product approval (i.e., drugs, medical devices, new chemical entities) is one that is regularly put forward as an ideal candidate, but where little progress has been achieved so far. Recognition of product approvals by US regulatory agencies (e.g., the Food and Drug Administration), unilaterally or under a mutual recognition arrangement, is also identified as an important potential step toward a more efficient regulatory system in Canada.

To date, the research undertaken by the PRI on regulatory co-operation issues suggests that there could be substantial benefits for a small country like Canada, which cannot compete with larger economic entities, such as the United States and the European Union in terms of resources devoted to the regulatory process. Research – and common sense – dictate that Canada should look at ways to leverage the resources dedicated to regulatory decisions in other more resourceful countries, and focus its relatively limited resources on regulatory issues where it can nurture a comparative advantage (e.g., emerging biotechnologies) or where potential risks to Canadians may be greatest, such as blood products, drug consumption patterns, and the production of vaccines. (See the article by Grillet in this issue of *Horizons*.)

At the same time, it must be recognized that regulatory co-operation is a complex public policy venture. Some argue that Canada risks losing some of its regulatory sovereignty through deeper co-operation with the United States, while others state that regulatory co-operation is itself the exercise of sovereignty. Nor is it always beneficial to seek co-operative outcomes. If having distinct regulations is conducive to innovation in some cases, or if having more stringent standards provides health and safety benefits for which Canadians are willing to devote more resources than in other countries, then Canada may want to maintain its regulatory distinctiveness.

Many of these issues were examined at the PRI-SSHRC (Social Sciences and Humanities Research Council) Roundtable on Canada-US Regulatory Co-operation. Several of the presentations focused on the expected benefits from enhanced regulatory co-operation with the United States.

Overall, most observers would agree that, when it comes to regulatory co-operation, each situation must be examined carefully to assess the net benefits from moving along the path of regulatory co-operation. Research would suggest, though, that substantial net benefits for Canadians can be achieved if policy makers do not fall into a trap where insignificant regulatory differences are perceived as essential constituents of the Canadian identity and sovereignty.

Moving Toward a Customs Union

An increasing amount of research is being undertaken in universities and research institutes in North America and elsewhere on the effect of non-tariff barriers on trade flows. As tariff protection receded with several rounds of multilateral trade negotiations and the proliferation of free trade agreements, attention increasingly focused on other barriers to trade, such as quotas, regulatory differences, and rules of origin (ROO), which have been proven to impede trade flows substantially.

The NAFTA ROO ensure that tariff-free treatment applies to all goods that originate or are substantially modified in North America, while enabling NAFTA countries to apply their own tariff rates to products of third-country

origin. Hence, ROO prevent imports from entering the free trade zone through the country with the lowest tariff rates. This requires importers and exporters to substantiate the origin of the traded goods, therefore entailing compliance costs for businesses and administration costs for governments. In addition, ROO generate inefficiencies in the allocation of resources by forcing domestic producers to source more inputs locally instead of in lower-price third markets to meet North American content requirements. For these reasons, ROO are recognized as protectionist measures that reduce the economic benefits of free trade.

As detailed in the Kuntimoto and Sawchuk article, NAFTA ROO are the most restrictive in the world, and the related compliance costs to businesses can be quite significant, in particular for small- and medium-size firms that may not have in-house expertise, and often rely on outside firms to ensure compliance to the rules.

The creation of a customs union would require the harmonization (or elimination) of the tariff rates that Canada and the United States impose on third-country imports (i.e., essentially most favoured nation tariffs). This would eliminate the need for these preferential rules of origin since the origin determination would be made when a good first enters the area, making it unnecessary to have additional origin requirements for Canada-US trade.

Tariff harmonization between Canada and the United States would appear quite straightforward in most economic sectors, because tariff rates on third-country imports are already quite similar. However, agriculture and textiles, where tariff and non-tariff protection are quite high and differ significantly between the two countries, would constitute a challenge, at least until protection is brought down and harmonized under future multilateral trade initiatives. For this reason, some analysts would prefer an incremental, sectoral approach to tariff harmonization. The elimination of rules of origin under such an approach would allow Canada and the United States to "pick the low hanging fruits" and keep the difficult trade-offs for later.

The benefits arising from tariff harmonization and the elimination of rules of origin between Canada and the United States are appealing, with estimates ranging from about one percent of GDP for tariff harmonization and the elimination of the compliance costs, to more than two percent of GDP when the impact on input mix is taken into account.

However, as noted by participants at the PRI-SSHRC Roundtable on moving toward a customs union, while there are sizeable potential gains associated with the creation of a customs union, one must recognize that the negotiation of a customs union would encounter important difficulties, and that some adjustment costs would have to be incurred. First, as mentioned above, agriculture and textiles may prove difficult to address. Second, under a customs union, Canada and the United States would be required to harmonize their trade policy toward third parties, essentially tariff levels and customs procedures, but also potentially anti-dumping and countervailing duties. Of course, both countries must be prepared to shoulder the costs of implementing specific measures to accommodate exceptions within the framework of a customs union. In particular, a customs union would require member countries to renegotiate their FTAs to ensure that tariff-free access is extended to the FTA partners of the other party. Third, a customs union would require some form of arrangement to redistribute the duties collected at the perimeter of the customs union and an institutional or governance structure to address potential disputes between the parties.

Finally, by definition, rules of origin provide some protection to domestic producers, and hence create some form of rents and vested private interests. Parties that benefit from these rents would certainly oppose any substantial changes that would jeopardize their privileged position.

Canada, the United States, and Mexico have all recognized that existing NAFTA ROO impose an undue cost to businesses, and have been consulting domestic stakeholders to get their views on tariff harmonization and the elimination of ROO. Whether this recognition and current consultative efforts lead to a major initiative to move toward a customs union remains to be seen.

In the interim, several related policy issues need further research, including the extent to which Canadian exporters use NAFTA status to access the US market, the potential governance structures that could be envisaged under a customs union, the potential impact of relinquishing some trade policy levers, and the potential long-term dynamic effects of eliminating ROO on the performance of the Canadian economy. The PRI and

its research partners are examining these issues to better enlighten the policy debate.

The Emergence of Cross-Border Regions

The Government of Canada has recognized the importance of the linkages between provincial and state governments by announcing the creation of a new secretariat at the embassy in Washington allowing for the co-location of provincial and territorial representatives, by increasingly involving provincial governments in trade discussions, and by asking provincial governments to use their connections south of the border to improve our understanding of the complex American society.

This recognition is in line with observed trends that suggest that Canadian provinces, regions, and municipalities are developing diverse and complex economic, political, and institutional linkages with their US counterparts. These linkages are modifying gradually the nature of the Canadian federation, and must be taken into account in the development of national policies.

The PRI has undertaken research to better capture the nature of these cross-border linkages. The research has been articulated around three axes to provide a disaggregated perspective of North American integration: economic, socio-cultural, and institutional.

Under the economic axis, the research aims to assess the impact of North American economic integration on the interdependency of Canadian and US regions, the degree of economic specialization of Canadian regions, and the emergence of leading domestic and North American industrial clusters. This involves assessing the drivers of territorial recomposition of economic activity in North America, identifying key clusters – domestic and cross-border – and their effect on regional growth, and developing policy proposals to improve regional competitiveness. (See the article by Proulx in this issue of *Horizons*.)

Existing and ongoing research suggest that Canadian regions are increasingly dependent on economic events in the United States, which is not surprising given the sharp increase in the share of provincial GDP represented by exports to the United States. While this phenomenon may have provided opportunities for increased specialization and productivity gains, it also increased the sensitivity of provincial economic cycles to changes in regional US economic conditions, as substantiated in the article by Chen in this issue. This may make the task of designing national economic policies, such as monetary, fiscal, and tax policies, more daunting, because of potential conflicts in terms of the required policy stance, its timing, and its regional impacts. This also has a major impact on regional development policies. Hence, North American integration is adding a layer of complexity to the design of economic policies.

A key question for observers of the North American integration process has been whether economic integration has led to a convergency of values and beliefs between Canadian and American societies. The first phase of our research on this question (summarized by Boucher in this issue of *Horizons*) would suggest that this has not been the case at the national level. Over the past two decades, the values and beliefs of Canadians and Americans have diverged as least as much as they have converged, depending on the dimension examined. For example, there seems to have been convergence in terms of political values (e.g., confidence in institutions, national pride, priorities), but not in terms of economic, social, and moral values, where the US society appears to be more conservative.

However, these differences in values and beliefs, while statistically different, are largely of a marginal nature given the similarities between the two societies relative to any other comparable pair of countries. In addition, when there is convergence, it is as much American values and beliefs migrating toward Canadian values and beliefs as the other way around, which is an interesting result given the fears that Canadians will increasingly resemble Americans as a result of economic integration.

This is only one dimension of the analysis. In the current phase of the research, the analysis is taking place at the regional level, testing the hypothesis that there is more convergence within cross-border regions than at the national level. This would be consistent with the emergence of regions, economic and otherwise, that straddle the Canada-US border, a phenomenon observed in the European Union. It could also challenge the thesis of unpredictability or the myth of converging values, which assumes that economic integration does not lead to value convergence.

Another PRI research initiative is looking at the institutional arrangements (e.g., agreements, memorandums of understanding, associations) that exist at the sub-federal level between economic, social, and political entities on

both sides of the border (e.g., provincial and state governments, municipalities, private sector). The research introduced in the article by Abgrall in this issue of *Horizons*, indicates there has been an intensification of these institutional arrangements, particularly between provincial and state governments, and this phenomenon is most prevalent in the economic domain (e.g., transportation, energy, environment), reflecting the increasing trade intensity between Canadian and US regions.

There is no doubt that this trend in sub-federal institutional linkages is having an impact on the policy environment of the Government of Canada. Future research will further examine the potential policy implications of these developments.

A Fourth Option

Readers will be familiar with the recurring debate in Canada regarding whether our policies should be targeted at reinforcing our bilateral relations with the United States (the second option) or whether Canada should put the emphasis on the diversification of its export markets and a more multilateral approach to international issues (the third option). This debate has been a constant in Canadian politics. In the context of the 10th anniversary of NAFTA, and the review of Canada's foreign and defence policies, this debate is at the forefront of the policy agenda.

One premise is that it is not incompatible for Canada to be an active player both on the North American scene and on the international stage. Indeed, to remain a meaningful economic actor in the current international economic context, Canada must maximize the potential benefits from an integrated North American market. It is illusory to believe that Canada can be competitive in world markets if it cannot maximize its opportunities within the North American market. If Canadian firms and workers are able to hold their ground in markets close to home, then they will be in a position to succeed in international markets.

Hence, one can describe the fourth option as a policy approach that aims at maximizing our access to – and success in – the US market, thus providing the economic foundation to become a competitive force in world markets. This would imply, among other initiatives, doing what is necessary to enhance the role of Canada as a gateway to the vast US market.

Taking some steps to implement (all or to move gradually toward a customs union would be a move in this direction as it would eliminate one of the remaining obstacles to trade between Canada and the United States, and would enhance significantly the attractiveness of Canada as a gateway to the US market. Looking at ways to reduce regulatory differences between Canada and the United States would also provide impetus to this initiative. Leveraging the vastly larger US regulatory resources and better coordinating regulatory approaches between the two countries would go a long way in making Canadian firms more competitive in the US market, a prerequisite to international competitiveness, and in making Canada more attractive to foreign investors.

A better understanding of the increasing role of sub-federal institutions and linkages will also support the objective of maximizing the benefits to Canadians of North American integration. Given the rising complexity and richness of Canada-US relations, there is ample space for different levels of actors and institutions to ensure a smooth functioning of the relationship. However, while the Government of Canada cannot initiate and monitor the numerous levels of interaction between the sub-federal actors, it can provide a guiding framework and logistical support, while tapping the potential offered by these linkages to better understand and influence the US policy process.

The policy initiatives being examined by the PRI do not constitute a sufficient condition to maximize the benefits from North American integration, but they are a necessary contributory. Steps toward a common border, enhanced regulatory co-operation and an increasing role for sub-federal institutions must be part of a coherent policy stance that will include other comprehensive initiatives to address issues regarding defence, security, energy...and the environment. Research to date would suggest that this can be achieved without eroding essential Canadian values.

During the next months, the research undertaken by the PRI will help policy makers identify some potential initiatives that will maintain and enhance Canada's competitive position in North America and the world.

Reference

Health Canada. 2001. "Regulation of Medical Devices". *Report of the Auditor General to the House of Commons*. Chapter 2, 2.

Economic Impacts of Regulatory Convergence Between Canada and the United States

Fidèle Ndayisenga
Policy Research Initiative

Introduction

As generally defined, public regulations are interventions into the decision making of consumers and producers to correct some type of market failure, and as a consequence, to improve resource allocation and better social welfare. Regulations are a key tool of economic and social governance. Indeed, in its review of regulatory reform in Canada, the OECD noted that the quality of Canada's regulatory governance and its continued efforts to improve its regulations are almost certainly key contributors to Canada's success in terms of both economic performance and the achievement of its social goals. The importance of a nation's regulations to the well-being of its citizens is beyond debate.

However, bad regulations do occur. They result from unnecessary regulations, use of regulations as technical barriers to trade, lack of co-ordination of regulations among important economic partners, poor implementing mechanisms of good regulations, or more stringent regulations than are needed to achieve the regulatory objectives. They alter the incentives structure in the economy in a perverse manner, with a consequent welfare loss.

Concerns about the economic effects of regulations have been prominent on the government regulatory agenda for some time. In 1992, as part of its Prosperity Agenda aimed at ensuring Canada's competitiveness in the global market place, the Canadian government undertook a comprehensive regulatory review. The review was driven by, among other things, the concern that regulations were imposing unnecessary costs on business and consumers, thus impeding competitiveness. In 1994, the government argued, in its *Jobs and Growth Agenda*, that too many regulations were developed with little consideration for their impact on competitiveness and were weighing on Canada's productivity.

In recent years, the persistence of productivity and income gaps between Canada and the United States raised the issue of whether part of these gaps could be attributed to more restrictive regulations in Canada. This partly originates from research showing that regulations contributed significantly to the productivity slowdown in the United States in the 1970s. Recent research also points to strong, almost always negative, links between economic performance and the burden of the regulations. Furthermore, evidence from cross-country studies suggests that country differences in regulatory regimes partly explain international differences in economic performance.

Canada's proximity and extensive trade links to the world's largest economic power, the United States, have made Canada a forerunner in the development and management of regulations in a globalized world. These factors have influenced recent developments in the Canadian regulatory system, including a Canada-US regulatory rapprochement and co-operation in various economic sectors (Center for Trade Policy and Law, 2004). To the extent that regulations have an impact on a country's international competitiveness through productivity, investment, or research and development, it is the efficiency and efficacy of its regulatory regime, relative to its major trading partners, that matters most. In the case of Canada, a persistent gap in the burden of regulations relative to

Fidèle Ndayisenga is a Senior Policy Research Officer at the Policy Research Initiative.

TABLE 1

The Evolution of Canada's Regulatory Policies

Date	Objective	Focus of Reform	Mechanisms
1978	• Ensure social regulations were justified given all impacts	• Ex ante assessment of social regulations given all impacts • Private sector involvement in development of social regulations	• Socio-economic impact analysis for major health, safety, and fairness regulations required in 13 designated departments
1983	• Increase public involvement in the consultative process	• Provide early notice of proposed changes in regulatory activity	• Regulatory agenda published twice a year
1986	• Fairness and efficiency • Regulating smarter • Reduce regulations where warranted	• Aspects of the rule-making process (e.g., public consultation, early notice and political control of regulatory decisions) • Federal-provincial regulatory co-operation • Improve the efficiency and effectiveness of existing regulatory programs	• Ten guiding principles • Citizens Code of Regulatory Fairness • Appointment of a minister responsible for regulatory affairs and a secretariat • Regulatory Plan • Prepublication of draft regulations • RIAs • Systematic review of regulatory programs over a seven-year recurrent cycle
1992	• Greatest net benefit to Canadians • Innovation and flexibility • Cost effectiveness • National single market • Competitiveness	• System-wide issues, such as compliance and competitiveness • Alternatives	• Government of Canada Regulatory Policy approved by Cabinet, under authority of the *Financial Administration Act*
1993	• *Response Regulation* to make the regulatory system more flexible, accountable and responsive	• Meet regulatory requirements • Increase administrative responsiveness • Equivalency and operational agreements with other levels of government	• Risk management framework • Change to the federal Regulatory Plan to include information on costs and benefits
1995	• Greatest net benefit to Canadians • Reducing regulatory burden on small business	• Oversight • Consultation/working in partnership with stakeholders • Compliance and enforcement policies • Alternative compliance • Inter-governmental co-ordination	• Regulatory Process Management Standards
1997	• Demonstrates links between policies (including regulations) and actual outcomes	• Performance assessment of regulations	• Under the *Improved Reporting to Parliament Project*, requirement for two annual departmental reports: plans and priorities, and performance reports, both tabled in Parliament
1999	• Improve the regulatory management system and raise compliance by departments	• Consolidate regulatory policy, process, and decision-making responsibilities with a single Cabinet committee • Consolidate support for these responsibilities with a single central agency • Explicitly link the regulatory policy to other Cabinet directives	• Regulatory policy transferred from the Treasury Board Secretariat to the Cabinet Special Committee of Council (SCC) • Establishment of the Regulatory Affairs Division in the Privy Council to support regulatory processes, and the regulatory policy, and brief the SCC

Date	Objective cont'd	Focus of Reform cont'd	Mechanisms cont'd
2000	• *Results for Canadians*	• Introduce a management approach, focusing on citizens, clear set of values, achievement of results, responsible spending	Promotion of core initiatives: • Citizen-centred service delivery • Government of Canada Online • Modern comptrollership • Improved reporting to Parliament • Program integrity • Developing an exemplary workplace
2003	• Smart Regulations	• Develop a regulatory strategy designed for the 21st century • Identify priority sectors and areas requiring regulatory review and provide an external perspective on current issues identified by departments and stakeholders	• Five principles: effectiveness, flexibility, transparency, accountability, co-peration

Note: An explicit regulatory policy was issued in 1986, and revised in 1992, 1995, and 1999. The other two policies, *Responsive Regulation* in 1993 and *Results for Canadians* in 1997, were not designated regulatory policies, but had just as profound an effect on the government's approach to regulation making.

Sources: OECD/PUMA and updated by the Policy Research Initiative (PRI).

the United States will result in the erosion of Canada's competitiveness in the US market.

In this paper we first use a recently developed OECD database on regulatory indicators to assess the extent of regulatory convergence in the burden of regulations between Canada and the United States.[1]

Then, combining Canadian and US data on the relative burden of regulations and econometric estimates of the impact of regulations on key economic variables, we evaluate the benefits of regulatory convergence between Canada and the United States.

The results show that no convergence in the economic restrictiveness of regulations has taken place between Canada and the United States during the period for which data are available. As well, we find that the benefits of regulatory convergence between Canada and the United States are positive and significant.

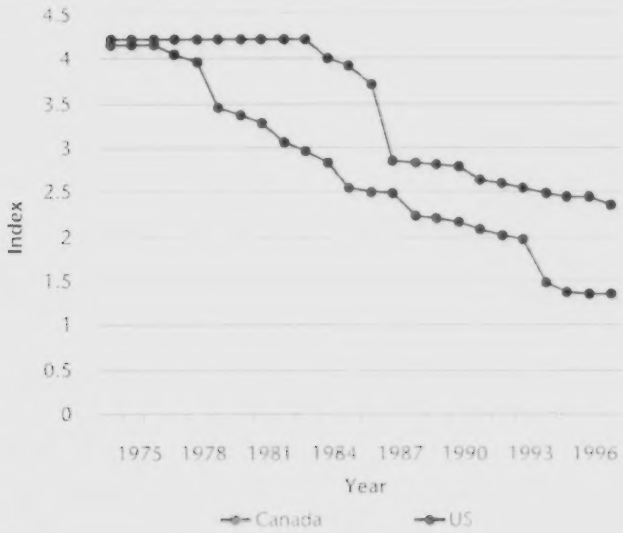
Trends in Economic Restrictiveness of Regulations in Canada and the United States

The result of Canada's regulatory reforms for more than 25 years has been an end to regulatory inflation. Over this period, the number of provincial regulations in force has substantially declined and, in the last 10 years, the number of federal regulations has stabilized. The overall decline in the total number of regulations has also been accompanied by substantive changes in the design, objectives, and management of the regulatory process, with an increasing focus on flexibility, accountability, regulatory outcomes, and economic effects (Table 1).

In addition, while the level of absolute aggregate regulatory costs to consumers, producers, and governments (Mihlar, 1996) has increased, its rate of growth has declined, and its share of gross domestic product (GDP) has not varied significantly.[2] Indeed, based on one particular estimation method, it has stayed in the 12% to 13% range for an extended period, and has even declined from 1980s levels (when it had reached its highest point). However, in an increasingly integrated world economy, it is the relative burdens of the regulations across competing economies that are most relevant. At this point, it is worth noting that it is reasonable to assume that high-income OECD countries have similar demands for public goods and services produced by regulations. In other words, high-income OECD countries are more or less seeking similar regulatory outcomes. If that is the case, differences in regulatory restrictiveness merely mean that countries are achieving their regulatory objectives with different regulatory instruments and cost levels. Large differences between these countries in the costs and burden of regulation may reflect

FIGURE 1

Overall Regulatory Restrictiveness Index: Canada-US 1975-1998



Source: Computed based on OECD Regulations database.

differences in the efficiency of the respective regulatory regimes.

A number of OECD studies demonstrate that, compared to many other OECD economies, Canada's regulatory regime is internationally competitive. However, there are various types of regulations (legal framework regulations, economic, social, and administrative regulations), each achieving different objectives and imposing different constraints on the economy. A comparison of regulatory regimes must account for this diversity, and find a metric that meaningfully measures the level of restrictiveness the regulations individually impose on the economy, and aggregate them into an overall economic burden index.

The OECD has developed such a regulatory index,[3] and has used it to study the economic impacts of regulations in the various OECD member countries, as well as to compare regulations across various national jurisdictions (Nicoletti et al., 2003). In this article, the index is used to compare the burdens the regulatory regimes of Canada and the United States impose on the respective economies.

The OECD index focuses on state controls and barriers to entry as the two categories of regulations likely to have a significant impact on governance, market competition, and international competitiveness. The regulations are aggregated into an economy-wide indicator of regulatory restrictiveness.

The aggregate restrictiveness index that measures the extent to which regulations are a burden to the economy confirms what the regulatory trends already suggested. During the 1975 to 1998 period, for which comparable data are available, both Canada and the United States reformed their regulatory regimes. The outcome (Figure 1) was a continuous decline in the weights of the regulations on both economies. Regulations in place in the 1990s were far less constraining for both economies.

However, it is apparent that, throughout the period of analysis, Canada's regulatory regime, even with reform, has been more constraining on the economy than that of the United States. The gap, which was highest in the early 1980s, had narrowed in the mid and late '80s, but has exhibited an increase since 1991. Figure 1 begs an important research question: If the Canadian index value equalled that of the United States (total convergence), how much higher or how much faster would Canada's productivity grow, and how much more capital, labour, and intermediate inputs would be used?

Canada's regulatory competitiveness with most OECD countries does not extend to foreign direct investment (FDI) regulations. Even though the restrictiveness of the regulatory regime has been declining over time, Canada lags both the OECD average and the United States, and this is the case both in the aggregate and in all the various sectors.

Benefits of Regulatory Convergence Between Canada and the United States

Using the average OECD estimate of the impact of regulations on the investment rate (investment/capital stock), we have calculated that, if Canada had had the same degree of regulatory restrictiveness as the United States from 1976 to 1998, there would have been an average increase in investment of about US$1 billion per year. If Canada's regulatory regime had changed at the same pace as that of the United States, total investment in the Canadian economy would have been higher by about US$400 million per year, on average. In other words, Canada would have had an average of 30% more investment per year than what it actually had over the period.

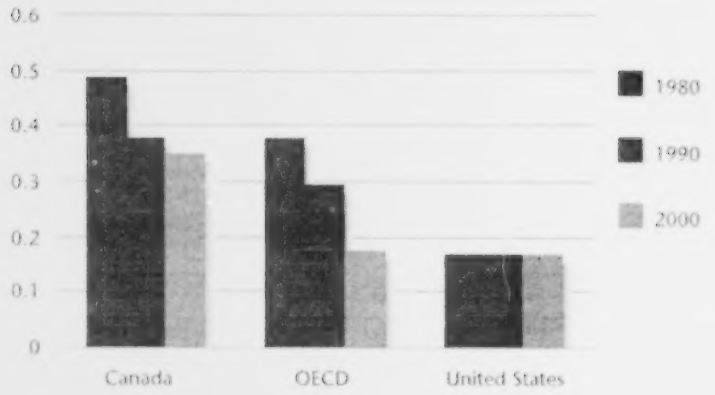
Using the same types of calculations, we estimate that the R&D share of the GDP would have been 6% higher had there been a total regulatory convergence between Canada and the United States (Ndavisenga and Downs, 2004). This amounts to more than $367 million extra R&D per year, on average. Furthermore, our estimates suggest the gap in the OECD regulatory index for Canada and the United States explains about 17% of the gap in the R&D intensity between the two countries.

What Can Be Learned?

The literature review and Canada-specific estimates on the economic effects of regulations contain a number of useful lessons (see the accompanying review). First, the bulk of the evidence shows a statistically significant relationship between regulations, productivity, investment, research and development, and exports. Second, there are clear economic benefits to regulatory convergence between Canada and the United States. Third, there is an important regulatory data gap, which hampers research on the impact of regulations on economic performance. Yet, this type of data will become increasingly important to inform the policy process and evaluate regulatory outcomes for at least three reasons.

FIGURE 2

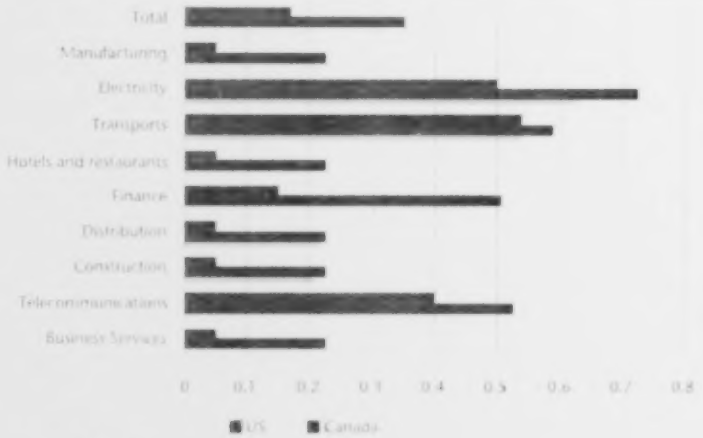
FDI Restrictions Over Time



Source: Golub (2003).

FIGURE 3

FDI Restrictions by Sector: Average of 1980, 1990, 2000



Source: Golub (2003).

First, with increased incomes and the emergence of novel industries, comes more demand for regulations (health, safety, environment). Second, with the elimination of tariffs as protectionist instruments, countries are likely to resort to less transparent measures, such as regulations, to shield themselves against international competition. Finally, increased competition in international markets and for foreign direct investment demands that Canada's regulations take into account the regulatory frameworks of its main trading partners, particularly those of the United States. Fourth, for a trading country such as Canada, it is the efficiency and the efficacy of its regulatory regime relative to its major trading partners that matter most.

Regulation and Economic Performance
A Review of the Literature

As the assessment of benefits of convergence is based on the significance of the links between regulations and various indicators of economic performance, the following is a brief review of the empirical results in this area. This review is restricted to studies that deal with OECD countries.

Caution must be exercised in the interpretation of the effects of regulations on economic performance for at least two reasons. First, an important question is the lack of full accounting of the outputs of regulations, such as better health and safety, better business practices, and a cleaner environment, despite the fact that businesses and governments incur costs in producing these public goods. Under these conditions, the regulatory impacts on productivity and GDP will be biased downward as the same number or fewer outputs appears to be produced with more inputs after regulations are imposed. Second, econometric studies that purport to measure the aggregate impact of regulations on economic performance face a significant data hurdle, as there generally is no overall time series summary measure of the restrictiveness that regulations impose on economic activities.

Regulations and Productivity

Historically, there has been strong interest in the impact of regulatory regimes on productivity. The productivity slowdown in the United States in the 1970s corresponded with an increase in regulatory activity. The wave of environmental and health and safety regulations in that period gave rise to a number of studies assessing their effects on productivity.

As a general statement, there is substantial variation in the magnitude and significance of productivity effects of regulations by industrial sector, by type of regulation, and by the variables used to quantify regulations (number of regulations, regulatory expenditure, size of regulatory staff, etc.). However, overall, the bulk of the studies points to a significant negative impact of regulations on productivity and productivity growth.[3]

Research results from recent studies using better data and a broader country coverage are consistent with this conclusion. For example, Nicoletti and Scarpetta (2003) concluded that economy wide-market regulations that curb competition and private governance have a negative impact on productivity by slowing down the technological catch-up. That is, regulations tend to decrease the firm's adoption rate of best practice technologies from frontier countries. Stephano and Tressel (2002) identified significant negative indirect productivity effects when regulations are modelled to interact with a technology gap variable. They concluded that strict regulations have a particularly detrimental effect the further the country is from the technology frontier. In essence, regulations reduce the scope for knowledge spillovers by reducing the entry of new firms or the incentive to innovate faced by incumbent firms.

Regulations and Investment

There are at least three channels through which market regulations affect investments. First, regulations may explicitly mandate the use of certain technologies. Second, entry barriers resulting from regulations may affect the markup of prices over marginal cost, thereby determining the number of firms and the amount of investment in the given sector. Third, regulations and associated compliance costs may affect the cost of adjusting capital stock, therefore impeding further investments. In addition, rate of return regulations change the relative

prices between capital and labour, and can result in substitution between these factors of production. In particular, a cap on the rate of return to capital will lead to an increase in capital stocks to maximize the basis from which compensation to capital will be calculated. Eliminating the rate of return will decrease new investments. Deregulation of public enterprises may also lead to decreased investments, because of changes from bureaucratic incentives to market-driven incentives and the shift from a mixed political-economic and public-private operating environment to a purely economic and private environment. Thus, the impact of regulatory policy on investment is an empirical question.

In a study of the links between investment and regulation, Alesina et al. (2003) concluded that tight regulation of product markets in OECD countries has had a large negative impact on investments. Ownership restrictions do not have as important an effect as entry barriers. They found no statistically significant relationship between investments and public ownership regulations. Entry barrier regulations have the most significant effect. In addition, the study also showed that the increase in investment decreases as restrictiveness is reduced further (i.e., there is decreasing returns to deregulation).

Nicholetti et al. (2003) studied the impact of product market regulations on trade in goods and services as well as foreign direct investments. They found that product regulation that curbs competition has a negative and significant impact on foreign direct investments. They posited that what matters most in the case of bilateral foreign direct investment outstocks is not so much the regulations in the host or home country. Rather, it is the ratio of the regulatory indicators in the two countries. The policy implication is that, to attract investment, it is not enough for a host country to have good regulations. They must be better (i.e., less restrictive) than those in the home country.

Their conclusion is that aligning regulations on those of the most liberal OECD countries would increase OECD-wide inward foreign direct investments by more than 10%. They also concluded that a general convergence of regulations in the OECD toward the most liberal would increase exports by over 10%. The gains would be even more significant in the services sector as it is estimated that the volume of trade would increase by about 30% with liberalized regulations.

Regulations and Innovation

Studies of the impacts of economic, administrative, and social regulations on innovation are limited and mixed. In a cross-country study of the impacts of economic and employment regulations, Bassanini and Ernst (2002), using the ratio of business R&D to output as a measure of innovation, concluded that there is an unambiguous negative relationship between innovation and trade-restricting economic regulations. Furthermore, they provided some evidence that strict labour market regulations could decrease R&D spending in high technology industries. On the other hand, strong protection of intellectual property rights tends to be positively associated with R&D intensity.

Koch et al. (2003) evaluated the impact of regulatory policies on innovation in OECD countries. They estimated that regulations are responsible for about one third of the gap in the R&D intensity between Canada and the United States.

Regulation and Trade

There is also evidence that, in the case of trading countries like Canada, regulatory reform enhances the benefits of trade liberalization. In their recent study, Bolaky and Freund (2004) found that the effect of increased trade on growth is absent in highly regulated countries. Excessive regulations restrict growth, because resources are prevented from moving into the most productive sectors and to the most efficient firms within sectors. In addition, in highly regulated economies, increased trade is more likely to occur in the wrong goods, that is, goods without comparative advantage.

References

Alesina, Alberto, Silvia Ardagna, Giuseppe Nicoletti, and Fabio Schiantarelli. 2003. *Regulations and Investments*. OECD working paper. ECO/WKP(2003).

Bassanini, A. and E. Ernst. 2002. *Labour Market Institutions, Product Market Regulations and Innovation: Cross-Country Evidence*. OECD Economics Department Working Papers, No. 316.

Bolaky, Bineswaree and Caroline Freund. 2004. *Trade, Regulations, and Growth*. Working Paper No. 3255. The World Bank. March 24.

Center for Trade Policy and Law. 2004. "Canada-United States Networks of Cooperation." Discussion Draft.

Golub, S. (2003). *Measures of restrictions on inward foreign direct investment for OECD countries*. OECD Economics Department Working Papers, No. 357.

Koch, Kevin, Mohammed Rafiquzzaman, and Someshwar Rao. 2003. "The Impact of Regulatory Policies on Innovation: Evidence from G-7 countries." Industry Canada.

Mihlar, Fazil. 1996. "Regulatory Overkill: The Costs of Regulation in Canada." Fraser Institute, Vancouver. Processed.

Ndayisenga, Fidèle and André Downs. 2004. "Economic Impacts of Regulations: Effects of Regulatory Convergence between Canada and the United States." Paper presented at the Canadian Economics Association Annual Meeting, June 3-6, 2004, Toronto, Canada.

Nicoletti, Giuseppe and Stefano Scarpetta. 2003. "Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence." *Economic Policy* (April).

Nicoletti, G. et al. 2003. *Policies and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment*. OECD, Economics Department Working Paper No.359.

Stephano, S. and E. Tressel. 2002. *Productivity and Convergence in a Panel of OECD Industries: Do Regulations and Institutions Matter?* OECD Economics Department Working Paper No.342.

Notes

1 This article is derived from a larger research paper. In the study, two regulatory regimes are said to converge when they impose a similar economic burden on the respective economies. That is, they equally restrict economic activity in the countries or regions of interest.

2 Expenditures include administrative cost, compliance cost, and cost of political activity related to regulations.

3 To construct the index, each regulation is assigned a number between 1 and 6 where higher numbers are assigned to more restrictive regulations. The aggregate index is a weighted average of the individual regulatory indices. The weights are derived using factor analysis and are proportional to the contribution of a given regulation to the overall variance in the data.

4 A detailed literature review on the economic effects of regulations can be found in Ndayisenga and Downs (2004).

Expert Workshop on Measuring Social Capital for Public Policy

PRI-SSHRC Policy Research Roundtable Event

June 8, 2004

This workshop brought together experts to examine different empirical strategies and measurement tools used in social capital research. Emphasis was placed on the measurability of the resources produced by social networks as core constituent elements of social capital. The workshop drew on the knowledge of Canadian researchers as well as measurement specialists from abroad to identify essential elements of a "toolbox" for analyzing social capital for purposes of developing and assessing government programs and policies.

For more information on this event, please contact Catherine Demers at 613.943.1997 or by email at c.demers@prs-srp.gc.ca.

Economic Instruments for Freshwater Management in Canada

PRI Symposium

June 14-15, 2004

This invitational symposium brought together international and Canadian experts to examine the benefits and drawbacks of increasing the use of economic instruments to manage and conserve freshwater resources in Canada. Topics covered included: review of best practices in Canada and other countries; using market forces to allocate water resources; disincentives to the use of market-based instruments; and, ensuring the complementarity of market and other policy instruments to better conserve freshwater resources.

For more information on this symposium, please contact Ian Campbell at 613.992.3704 or by email at i.campbell@prs-srp.gc.ca.

North America Integration: The Emergence of Cross-Border Regions

PRI-SSHRC Policy Research Roundtable

June 21-22, 2004

This invitational roundtable brought together international and Canadian experts to examine the sub-national dimensions of Canada-US economic integration. Topics covered included: the territorial recomposition of economic activities and the emergence of cross-border regionalism; the institutional dynamics of province/state relationships; and the reconfiguration of the value and cultural space in a decade of growing interdependence. A special emphasis was put on the policy implications for the Government of Canada.

For more information on this roundtable, please contact André Downs at 613.995.3655 or by email at a.downs@prs-srp.gc.ca.

Can Regulatory Collaboration Improve Safety in Health Care?

David Griller
SECOR Consulting

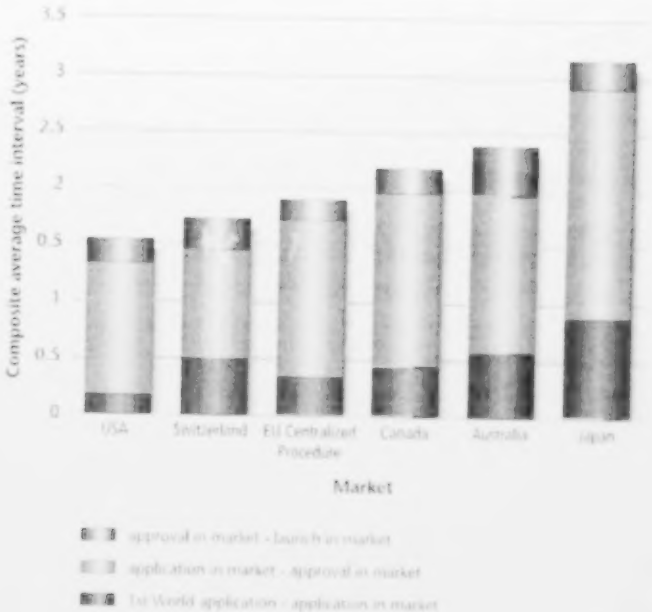
In recent years, the regulatory review of new pharmaceutical products in Canada has been the focus of considerable controversy. Health Canada has been criticized by industry for its slowness when compared with the US Federal Drug Administration (FDA). However, it has only about one tenth of the resources of the US regulator.

Recently, Health Canada formally agreed to begin sharing data and findings with the FDA. With this development in mind, we should ask a few key questions.

- Does slowness in the regulatory review of drugs really impact the health of Canadian citizens?
- Will we be safer or less safe if Health Canada collaborates with the FDA in the review of pharmaceutical products?
- If we have limited resources for regulation, where should they be focused?
- To what extent could we benefit from reciprocal recognition of regulatory decisions between the United States and Canada, and is this a realistic goal?

This paper attempts to provide some answers to these questions, and to explore how risky or safe collaboration with the United States might be.

GRAPH 1



The time taken for new medicines to be available to patients between 1999 - 2001 varies across the major markets. New medicines are available to patients residing in the US before other major markets, and patients in Japan have to wait twice as long on average as those in the US.

Source: CMR International

David Griller is a Senior Partner at SECOR Consulting.

Does Regulation Work as It Should?

Health Canada's Performance

Health Canada is responsible for assessing the safety, efficacy, and quality of new drugs developed by pharmaceutical companies. These new chemical entities (NCEs) can only be sold in Canada once regulatory review has been completed. Technical experts within Health Canada examine data collected by pharmaceutical companies in pre-clinical and clinical trials. They also review the chemistry and manufacturing processes used to make the product.[1]

Health Canada has typically been slower in reviewing drugs than the United States and other countries where regulatory standards are high (Anderson et al., 2002). Slowness has raised the ire of pharmaceutical companies since delays mean lost sales. Industry's position is easy to understand. Canada represents around two percent of the market for pharmaceutical products. Since a popular new drug can easily have global sales of US$1 billion, delay in approving a drug by Health Canada can cost the company concerned C$75,000 per day in lost sales.

Productivity in Drug Review

The accuracy of the data on drug reviews has been debated in the literature. The international comparisons cited above were used in a report prepared for Health Canada in 2003 (Carruthers, 2003). Rawson and Kaitin independently analyzed the Canadian situation and reached similar conclusions.

Although Health Canada has been criticized for its performance compared to the United States, it has apparently been quite productive if one compares the number of approvals made per employee per year (Rx&D, 2003). The result is surprising since the FDA has been praised for its management approaches, and Americans are generally as productive as Canadians.

Could a Less Profound Review Impact Safety?

The less profound review in Canada is unlikely to have a major impact on safety. Modern standards for pre-clinical development and the early stages of clinical development are such that unsafe drugs are screened out relatively early in the process and never make it into full clinical trials.

The FDA deploys 10 times more people in drug review than does Health Canada. We are being unrealistic if we believe the same quality of review can be carried out here.

The difference is almost certainly due to the fact that the depth of reviews carried out in the United States is much more profound than those carried out elsewhere.[2] The FDA dedicates more effort to each review; reviewers take the raw data amassed in clinical trials and reanalyze them. In Canada and elsewhere, reviewers are more likely to work with the pharmaceutical firm's statistical analyses and summary data.

The FDA deploys 10 times more people in drug review than does Health Canada. We are being unrealistic if we believe the same quality of review can be carried out here. The difference raises three issues.

- Does a less profound review impact safety?
- Could and should we work with the FDA to share its expertise?
- What benefits and risks would accrue to Canada through collaboration?

Those few drugs that enter clinical trials and are found to have severe adverse side effects in cohorts of patients are typically withdrawn by sponsoring companies. Apart from ethical issues, the threat of litigation in the United States is a powerful disincentive for firms to pursue relatively unsafe products. Finally, adverse side effects affecting extremely small percentages of patients are generally only discovered once a drug has been released into the market and given to very large numbers of patients. At this time, post-market surveillance tends to be going on internationally, and mechanisms for sharing data on adverse reactions are already in place.

Canadians are, in a vicarious way, protected by the slowness of Health Canada regulators since deficiencies in safety are likely to have been identified by the FDA and publicized before Canadian reviews are complete. From time to time, Canadian regulators do identify problems that escape

the attention of the FDA. These tend to be reported anecdotally to argue in favour of an independent Health Canada review. However, they can equally be used to support the case for collaboration.

The strength of the FDA type of review that digs deeply into raw clinical data is likely to impact efficacy (i.e., deciding whether the drug does what it is really supposed to do) rather than safety. Indeed, the FDA is so stringent on this score that its approach has recently been criticized in the editorial columns of *The Wall Street Journal* (2004). The Agency was actually censured for not approving an anti-cancer drug, Provenge, when retrospective analysis of clinical data showed it worked on a subset of the target population.

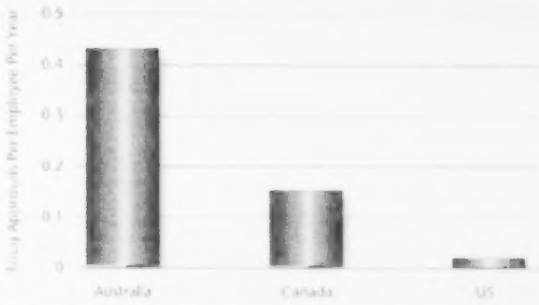
If Canada were to collaborate with the FDA, the gains would likely accrue most in the evaluation of the efficacy of pharmaceutical products, although some minor gains would probably be made in the assessment of safety and quality.

On What Basis Could We Work with the FDA?

The FDA has already demonstrated a willingness to work with Canada (HC, 2003). Canadian regulators are highly regarded for their professional expertise and commitment. In addition, some joint drug reviews have already been carried out as demonstration projects. Collaboration makes sense, because it can be based on mutual respect for technical expertise. Moreover, our regulatory system effectively constitutes a trade barrier to innovative drug firms, the majority of which are now located in the United States.[3]

GRAPH 2

"Productivity" In Drug Approvals



Collaboration would help to remove this barrier by shortening drug review times and would, therefore, be advantageous to the United States.

The work each set of regulators might do in a collaborative environment could be based on what we know of current competencies. Canadian regulators are highly respected for their expertise in chemistry and manufacturing. The FDA would likely be willing to accept Canadian contributions or even leadership on the quality assessment of pharmaceutical products, extending some practices that have already been initiated.

In contrast, the FDA seems to be most competent at assessing safety and efficacy. In a collaborative environment, however, sub-components of these assessments are likely to be carved out and partitioned between the two agencies when highly specialized expertise (e.g., in a specific disease state) is required.

Work sharing does not imply mutual recognition of decisions, which requires agreements at the political level. However, in a collaborative working environment, both agencies are very likely to draw the same conclusions from their data analyses.

Comparison with the European Union

In the European Union, a collaborative system has been developed through the European Agency for the Evaluation of Medicinal Products (EMEA). The Agency has established review standards and procedures for participating countries. New drug submissions are handed to two member states that independently carry out reviews and report their findings to the Agency. The results come back to a committee of the EMEA for review and a decision. This is a somewhat different model to that proposed here, but it does show that collaboration between regulatory agencies is a reasonable goal.

Therapeutics Access Strategy

Regulatory collaboration with the United States has been on the drawing board for a long time.[4] However, progress seems to be at hand. A memorandum of understanding with the FDA has been signed. In addition, Health Canada has developed the

Therapeutics Access Strategy, and has received $190 million over five years to help modify the drug approval system. How the funds will be used and what resources will be deployed for collaboration remains to be seen (HC, 2003b).

What Benefits and Risks Would Accrue to Canadians?

Three clear benefits would accrue to Canadians from collaboration with the United States:

- speedier access to beneficial drugs;
- deeper review and analysis of a manufacturer's clinical trial data leading to a better understanding of drug efficacy and safety; and
- enhanced deployment of resources within Health Canada.

Better Access

Gaining speedier access to beneficial drugs, especially those that target life-threatening diseases would be an important step forward. Such drugs are normally given priority review in Canada and the United States. Nevertheless, the median time for priority review in Canada since 1996 has been 304 days for 43 drugs approved; in the United States, 70 drugs were reviewed with a median time of 184 days (Rawson, 2003). For patients suffering from AIDS or cancer, these differences can be very important. Mechanisms do exist for obtaining drugs under emergency release, but the attendant paperwork consumes time and energy, and the process does not provide treating physicians with the same levels of confidence as regulatory approval.

Deeper Review

Sharing with the United States would deepen our appreciation of safety and efficacy, specialties of the FDA. Equally, the United States would benefit from Canadian expertise, especially in the areas of chemistry and manufacturing, where Canadian competence is high.

Enhanced Use of Resources

Collaboration would allow Health Canada to reallocate some resources to those products that are specific to the Canadian market, and to place more emphasis on looking at the optimum use of approved drugs. With extra capacity, Health Canada would be able to do more in developing strategy, and implementing new approaches in those areas of public health that are underserved, such as appropriate drug utilization, best medical practices, and clinical outcomes.

Gearing up to collaborate is fundamentally a management problem associated with aligning Canadian and US procedures and defining protocols for working together. The costs must surely be greatly outweighed by the benefits. Health Canada has the resources to support its Therapeutics Access Strategy and has made an agreement with the FDA. It should move forward quickly to consolidate the relationship.

Where Should Resources Be Focused?

Public expectations for the safety of pharmaceutical products are rightly very high. However, pharmaceutical products have, by and large, been very safe. Two factors have been at play:

- Methods and protocols for establishing safety, efficacy, and quality have been carefully developed over the years, and are shared internationally.
- The products themselves are widely used in many countries, so regulatory review and product monitoring are quite extensive.

In Canada, we need to be more concerned about products destined specifically for the Canadian market. As far as possible, we should free resources for oversight in this area by sharing the workload on products that are sold internationally.

Canadian-specific products are typically prepared elsewhere in batches destined for Canada or are indigenous to Canada. They include, for example:

- vaccines;
- pharmaceutical products derived from blood;
- body parts for transplantation;
- sperm; and
- biologics (drugs typically made in fermentation processes where the efficacy and safety of the product is highly dependent on manufacturing conditions).

Blood-Derived Products

Blood-derived products illustrate the importance of regulatory vigilance in Canada-specific products.

Problems with the regulation of blood-derived products led to a major public health crisis in the late 1980s that has repercussions to this day. In a crisis of this kind, managers responsible for regulation and oversight as well as operations are working in extremely difficult conditions, trying to control situations in the light of uncertain knowledge. Decisions have to be taken quickly, and have a major impact on outcomes. This contrasts with the review of most pharmaceutical products where systems and procedures are relatively well understood.

Blood illustrates the huge impacts on public health that can occur in areas where science may be poorly understood, and where products are *specific to Canada*. We, *therefore*, ought to concentrate our resources in these areas and to share work in regulatory situations where evaluation of products is routine and highly standardized.

Gearing up to collaborate is fundamentally a management problem associated with aligning Canadian and US procedures and defining protocols for working together. The costs must surely be greatly outweighed by the benefits.

Health Outcomes Research

Health outcomes research is an area where modest investments yield important returns in risk reduction and health care improvement.

North American studies have demonstrated that non-compliance with a therapeutic regime and inadequate prescriptions are the main causes of emergency visits (Lebeau, 2002).

There is a need for more effort in research and education in the use of pharmaceutical products after they are released onto the market. Health Canada is sponsoring this kind of research, and should be actively involved in organizing strategy and structuring its conduct through international collaboration.

Evolution in the Pharmaceutical Sector

The changing face of the pharmaceutical industry will raise new challenges for regulatory agencies. Establishing best practices, benchmarks, and standards with industry in anticipation of future trends will be very important. We would all be better served if this were done through international collaboration.

The pharmaceutical sector has hit something of a crisis in the past few years. Discovering drugs for difficult diseases, such as Alzheimer's, cancer, and neurological and autoimmune disorders, has proved very difficult. Drug pipelines based on small molecules have been drying up, leading to a wave of mergers between multinational pharmaceutical firms.

To redress the business problem, large pharmaceutical firms have been making alliances with smaller biotech companies. As a consequence, many drugs in the development pipeline are complex *biological* molecules where the quality and efficacy of the drug are highly dependent on the manufacturing process. Patents are beginning to expire on some of these molecules, and generic drug manufacturers are looking at them with interest. This trend is likely to require considerable regulatory vigilance on ongoing manufacturing. Here again, efficiencies could be achieved through extended collaboration between agencies.

Pharmaceutical manufacturers are also being pressed to establish cost-benefit profiles before their products become eligible for reimbursement. We can, therefore, expect to see combinations of drugs and diagnostic devices entering the regulatory process. Many of these will be based on genomic profiling of patients. Assessment of efficacy will become more complex and will require more work.

To squeeze more value out of patent protection and improve patient compliance, pharmaceutical firms will increasingly combine two old drugs in a single package. This will raise new regulatory issues on how to circumscribe target populations.

Gene therapy will constitute a new approach to treatment. Delivery of therapies may require novel delivery systems that can release or express DNA or RNA sequences. Establishing guidelines for the regulation of these procedures will be a major technical challenge. Clearly, pooling the brainpower of researchers and regulators from several jurisdictions probably offers the best hope for building a satisfactory regulatory system.

The FDA is already addressing a number of these emerging technological areas through research and workshops. Greater collaboration on emerging issues would clearly be worthwhile (FDA, 2003).

Overall, the pharmaceutical sector may not be sustainable in the current small molecule model. New drugs, based on molecular biology and traditional organic chemistry, have been the main blockbusters of the last two decades, but this stream is drying up. Drug discovery is becoming a longer and more expensive procedure. In addition, generic substitution at the end of a patent lifetime is easily accomplished. Given this situation, innovative drug firms are likely to look increasingly at situations protected by multiple inventions (e.g., drug and delivery or diagnostic system), and by complex manufacturing systems that

cannot easily be emulated by generic drug manufacturers. All these factors will create challenges for regulators that should be addressed internationally, because the products are used around the world.

Conclusion

With its small population, Canada cannot afford to support regulatory agencies as large as those in the United States and Europe. It must therefore use its limited resources as wisely as possible.

In the pharmaceutical area, small molecule drugs tend to be used internationally and are widely reviewed for their safety, efficacy, and quality by using standard, well-established procedures. Canada ought, therefore, to align itself with a highly respected regulator, such as the FDA, to share work and findings for these highly structured reviews.

Moreover, we should be placing more collaborative effort into outcomes research to ensure that drugs are properly used once they have been released onto the market, since numerous problems typically arise from over or under-medication of pharmaceutical products that are highly beneficial when used properly.

Canada should redeploy valuable resources to areas where products are specific to the Canadian market, such as blood-derived products, body parts, vaccines, and other biologics. Recent history has shown that these products can pose major threats to the health of Canadians that probably go beyond risks inherent in small-molecule pharmaceuticals.

Moreover, Canada needs the resources to anticipate regulatory challenges associated with changing technology in the pharmaceutical industry and changes in social conditions.

Given all these demands on Health Canada, the national regulator, we ought to share regulatory work and foresight wherever possible with trusted partners so we ensure appropriate coverage for managing Canada-specific challenges.

References

Anderson, C., N. McAndrew, and S. Walker. 2002. "The Impact of the Changing Regulatory Environment on Review Times." R&D briefing No. 35. Centre for Medicines Research International, Institute for Regulatory Science. <http://www.cmr.org/policy_d35.pdf>.

Canada, HC (Health Canada). 2002. "Health Research." <http://www.hc-sc.gc.ca/english/protection/research.html>.

———. 2003b. "Biologics and Genetic Therapies Directorate (BGTD) and Canada's Research-based Pharmaceutical Companies (Rx&D) Meeting Minutes." November 19. <http://www.hc-sc.gc.ca/hpfb-dgpsa/bgtd-dpthg/20031119_rxd_mm_nov_e.html>.

I.M. Carruthers Limited. 2003. *Canada's Drug Lottery: Decision-Making Performance for Health Products and Foods: An International Comparison*. September.

Lexona, Nathalie. 2002. *Le Milieu de la recherche. Presses universitaires du Septentrion*.

Rawson, N.S.B. 2002. "Human resources for the approval of new drugs in Canada, Australia, Sweden, the United Kingdom and the United States." *Canadian Journal of Clinical Pharmacology* 9: 73.

Rawson, N.S.B. and E.L. Lasagna. 2002. "Canadian and US Drug Approval Times and Safety Considerations." *The Annals of Pharmacotherapy* 37: 1403.

Rx&D. 2003. *International Study on Regulatory Drug Approval Processes and Drug Approval Times*.

SECOR. 2003. *Realizing The Full Benefit of the Canadian Innovation-based Pharmaceutical Industry*.

United States, FDA (Food and Drug Administration). 2003. "Executive Summary." *Improving Innovation in Medical Technology: Beyond 2002*. <http://www.fda.gov/bbs/topics/NEWS/2003/key_and2002/execsumm.html>.

Wall Street Journal, The. 2004. "New Cancer Drugs." January 26.

Notes

1. Members of the public often believe that regulatory agencies actually test the drugs themselves. This is not the case. Companies are responsible for integrating and analyzing test data collected by medical centres that conduct clinical trials. Agencies do, however, test the potency of products such as vaccines, which can vary between manufacturing batches.
2. Data on human resources and information on analytical approaches taken from Rawson (2002).
3. In addition to regulatory delays in drug approval, manufacturers are further hampered in accessing Canadian markets by provinces, which take a year or more before listing products for reimbursement on provincial formularies. Moreover, Canada does not provide patent term restoration, nor does it protect the innovator's intellectual property to the same extent as other countries. These impediments are among the reasons why R&D investments in Canada by multinational drug firms are below anticipated averages. See SECOR (2003).
4. In a report to finance Brazil in 1990 that was shared with Health Canada, SECOR proposed a Canada-US work-sharing mechanism as a means of improving efficiency in the regulation of pharmaceutical products.

Moving Toward a Customs Union

A Review of the Evidence

Robert (Bob) Kunimoto
Gary Sawchuk
Policy Research Initiative

Introduction

Much of the discussion about enhanced Canada-US economic integration, although extremely informative, has often been characterized by a lack of relevant empirical evidence. For example, proponents of further economic integration often stress the administrative and compliance cost savings and efficiency gains associated with the elimination of rules of origin (ROO), regulatory differences, and other barriers to trade. But, little empirical evidence is brought forward.

This article is an abridgement of a paper presented at the PRI-SSHRC Round-table of March 26, 2004. It reviews the available empirical evidence associated with two issues that will be key to any future discussion on the relative merits of a Canada-US customs union: the North American Free Trade Agreement (NAFTA) ROO and differences in Canadian and US tariffs.

NAFTA ROO

Are NAFTA ROO Too Costly?

Rules of origin are used to prevent imports from third countries from taking advantage of the concessions made between member countries of a preferential trade agreement. The ROO determine the country of origin of a specific product, and the conditions under which the product qualifies for preferential treatment.

Governments incur administrative costs in implementing, administering, and monitoring ROO. Importers, exporters, and producers incur compliance costs to meet ROO requirements. The compliance costs include the paperwork associated with filling out forms to satisfy customs requirements, and the business costs associated with determining, meeting, and proving origin. These, in turn, may involve special company systems and programs, the cost of maintaining records, additional broker fees, and additional accounting and audit costs.

In addition to compliance costs, businesses will incur production costs, or economic costs, when they change production methods or input mixes solely to meet ROO requirements.

Krueger reported that "Canadian producers have on occasion chosen to pay the relevant duties rather than incur the cost of proving origin" (1995: 15). This tendency was recently confirmed in discussions with Canadian exporters and importers. They

> We will continue to identify existing impediments to trade and investment and work to eliminate them. Last October, at the NAFTA Commission meeting in Montreal, we agreed on further improvements, including:
>
> - further liberalizing the NAFTA rules of origin;
> - greatly reducing transaction costs; and
> - studying the potential of tariff harmonization.
>
> *The Honourable Jim Peterson*
> *Minister of International Trade*
> *Speech to the Canadian Chamber of Commerce*
> *February 16, 2004*

Bob Kunimoto and Gary Sawchuk are Senior Policy Research Officers with the Policy Research Initiative.

report that it is particularly the case when small shipments, small firms, or exporters with limited knowledge of NAFTA are involved. In addition, when it is difficult for firms to get a sufficient number of certificates of origin from suppliers, it is more likely they would choose to pay the most favoured nation (MFN) duty than try to claim NAFTA status.

For US imports from Mexico, Cadot et al. (2002) calculated the NAFTA ROO compliance costs to business at 1.9% in 2000. Similarly, Carrere and de Melo (2003), using 2001 data on US imports from Mexico, arrived at a compliance cost of 1.7% of Mexican exports.

Although these estimates suggest that the costs within the context of Canadian-US trade could also be significant, precise empirical evidence is lacking. However, one can assume that the stricter and more demanding the rules of origin are, the higher the economic and compliance costs will be to businesses.

Are NAFTA ROO Too Restrictive?

Estevadeordal (2000) developed an index of the restrictiveness of different international ROO systems. The index can be interpreted as an indicator of how demanding a given ROO system is for an exporter. His index ranges from 1 (least restrictive) to 7 (most restrictive), and he found that NAFTA ROO are very restrictive – with an average index value of 5.1, compared to 4.5 for Pan-European ROO, and 4.2 for the European Fair Trade Association-Mexico ROO.

The Australia Productivity Commission (2003), which further refined the ROO restrictiveness index, concluded that NAFTA ROO are by far the most restrictive (see Figure 1).

> Rules of origin, which vary across products and agreements, add considerably to the complexity and add costs of participating in and administering trade agreements. The burden of such costs falls particularly heavily on small and medium-size firms...
>
> *Brenton (2003).*

The restrictive nature of ROO varies considerably from one sector to another. For NAFTA and many other free trade agreements, restrictive ROO are found in more politically sensitive sectors, such as textiles and clothing, the automotive sector, and agriculture (Estevadeordal, 2000).

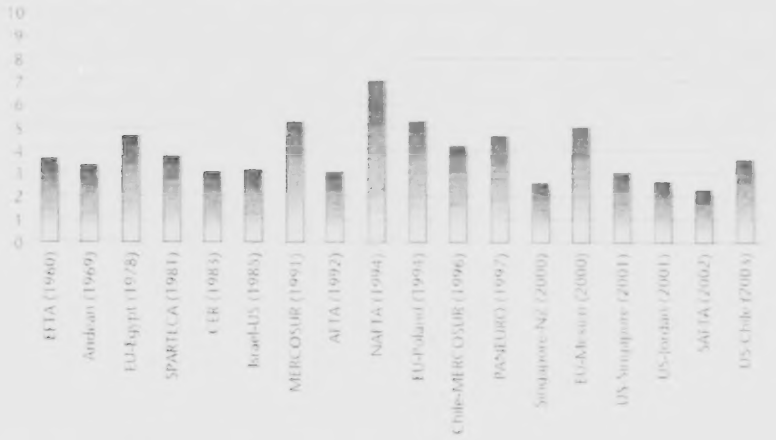
Do Importers Use NAFTA?

Restrictive and costly NAFTA ROO create an incentive to use the MFN tariff rates rather than the NAFTA tariff to avoid the compliance costs. As such, restrictive ROO result in lower utilization rates of the preferential tariff and reduced benefits resulting from the free trade agreement.

A NAFTA utilization rate is the percent of imports that qualify for NAFTA treatment entering into a member country under the NAFTA preferential tariff rather than the MFN or some other tariff. Examining data on imports from Canada to the United States, Estevadeordal and Suominen (2004) demonstrated that NAFTA utilization rates declined with the introduction of NAFTA in those sectors

FIGURE 1

Restrictiveness Index of Selective Trade Agreements



Source: Australia Productivity Commission (2003).

with more stringent ROO. This would suggest that there is an inverse relationship between utilization rates and the level of restrictiveness.

Moreover, there are large intersectoral differences in NAFTA utilization rates, which are high for US imports from Canada in fats and oils (98%), textiles and apparels (95%) and plastics (93%) and extremely low for jewellery (15%), wood products (17%) and pulp and paper (26%). These differences may reflect the restrictiveness of specific ROO, intersectoral differences in MFN versus NAFTA tariff rates, sectoral variations in the ability of producers to qualify for NAFTA status, and the degree of trade friction within the sector.

There are also large Canadian-US differences in NAFTA utilization: in the 20 sectors compared, six show an inter-country difference of less than 10 percentage points, six have a difference of 10 to 20 points, and eight post an inter-country difference that is greater than 20 points.

The reasons for these differences have not yet been assessed, but the PRI is undertaking comprehensive analyses using disaggregated data on Canada-US NAFTA utilization rates to attempt to answer this question.

What Are the Economic Effects of NAFTA ROO?

There are several drawbacks to restrictive ROO. First, to the extent that ROO hinder trade, the welfare gains associated with a free trade zone are not realized. Second, and perhaps more important, NAFTA ROO can create a bias toward investment in the United States, since multinational firms seeking larger markets have an incentive to minimize uncertainty and costs that hinder trade within the FTA. This may contribute to Canada's decline in the share of North American bound foreign direct investment.

Third, restrictive ROO can create incentives for producers to use member country inputs to satisfy ROO requirements rather than third country inputs even though they may be less costly. This distortion of the sourcing and purchasing decision causes policy-induced allocation inefficiency.

What do the quantitative studies reveal about these economic costs of NAFTA ROO? Appiah (1999) estimated the economic welfare costs of NAFTA ROO at 1.5 to 2.3% of GDP in his intermediate case.[1] The author found the more restrictive the ROO, the greater the cost in terms of foregone GDP. Using a model of Mexican exports, Cadot et al. (2002) examined a hypothetical NAFTA without ROO, and estimated that the elimination of ROO would increase Mexican exports to the United States by 17.8%.

Ghosh and Rao (2004) found that eliminating NAFTA ROO between Canada and the United States would increase Canada's GDP by 1.0%, the US GDP by 0.1%, Canadian exports to the United States by 19.2%, and US exports to Canada by 22.7%. (A summary of Ghosh and Rao's study is featured elsewhere in this issue of *Horizons*.)

Overall Assessment of NAFTA ROO

Available empirical evidence suggests that NAFTA ROO result in large and unexpected economic costs that reduce the expected net benefits from trade. Research, to date, indicates NAFTA ROO are relatively costly and restrictive, utilization rates of NAFTA preferences are less than expected, and the economic costs of NAFTA ROO appear to be significant.

A Canada-US Customs Union

At its core, the creation of a customs union would require the negotiation and implementation of a common external tariff (CET) on third country imports. Other key components include harmonized external trade policies, a revenue sharing agreement for the customs duties collected at the external border, compatible customs procedures, and a supportive governance structure.

Are Canada-US MFN-NTR Tariff Rates Close?

The complexity of the negotiation and implementation of a CET depends on the extent of inter-country differences

TABLE 1

NAFTA vs MFN Tariffs

	Year	Average Applied Tariff		Duty-Free Tariff Lines (% of total)	
		NAFTA	MFN	NAFTA	MFN
Canada	2000	0.5	4.4	93	49
United States	2000	0.3	4.6	95	35

Source: WTO World Trade Report 2003, Table IB 13.

TABLE 2

Applied Tariffs by WTO Category and HS Section, 2002

Total	Tariff Lines[1]	Canada[2]	United States[3]	Difference
	8,364	6.8	5.1	1.7
WTO CATEGORIES				
Agriculture	1,263	21.7	9.8	11.9
WTO Non-agriculture	7,086	4.2	4.2	0
HS SECTION				
01 Live animals and products	274	55.6	11.4	44.2
02 Vegetable products	438	4.5	4.0	0.5
03 Fats and oils	62	9.3	3.9	5.4
04 Prepared foods, etc.	498	18.3	13.2	5.1
05 Minerals	174	1.1	0.7	0.4
06 Chemicals and products	1,102	3.2	3.9	-0.7
07 Plastics and rubber	370	4.2	3.7	0.5
08 Hides and skins	227	3.2	4.3	-1.1
09 Wood and articles	113	2.6	2.2	0.4
10 Pulp, paper, etc.	194	0.6	0.5	0.1
11 Textile and articles	1,421	9.8	9.6	0.2
12 Footwear, headgear	104	11.6	13.5	-1.9
13 Articles of stone	185	3.4	5.1	-1.7
14 Precious stones, etc.	65	2.3	3.0	-0.7
15 Base metals and products	893	2.2	2.3	-0.1
16 Machinery	1,423	2.0	1.6	0.4
17 Transport equipment	238	5.2	2.6	2.6
18 Precision equipment	345	1.9	3.1	-1.2
19 Arms and munitions	32	3.9	1.5	2.4
20 Misc. manufactures	197	5.2	3.2	2.0
21 Works of art, etc.	9	1.4	0	1.4

Notes:
1 Number of Canadian tariff lines.
2 WTO (2003) Trade Policy Report Canada.
3 WTO (2004) Trade Policy Report United States.

in external tariffs, and the preferential trade agreements that member countries have with third countries. With a Canada-US CET, there would be no need to use NAFTA ROO on bilateral trade. Duties would be collected on third country imports based on the common tariffs, and collected revenues would be allocated between Canada and the United States according to a revenue-sharing agreement.

Based on 2000 data (Table 1), Canada's average MFN tariff of 4.4% is already close to the US average MFN/NTR (normal trade relations) rate of 4.6%.[2] Moreover, 49% of Canada's MFN tariff lines (i.e., traded items) are duty-free, compared to 35% of the US MFN/NTR tariff lines. Average tariff rates under NAFTA are very low in both countries, leading to a large NAFTA preference ratio (i.e., the MFN rate less the NAFTA rate).

Analysis of 2002 tariff data categorized by Harmonized System (HS) sections (see Table 2) shows that Canada-US differences in MFN/NTR tariffs tend to be relatively small. With Canada reporting an average applied tariff of 6.8% and the United States 5.1%, there is a difference of only 1.7 percentage points. However, this difference is mainly due to high tariffs for agricultural imports into Canada. The category of WTO non-agriculture, representing 85% of Canadian tariff lines, shows no difference in the average applied tariff between Canada and the United States with both reporting an average tariff of 4.2%.

Of the 17 non-agriculture sections, nine (representing 81% of non-agriculture Canadian tariff lines and 68% of all Canadian tariff lines), exhibit a Canada-US difference of less than one percentage point.

This suggests there are several sectors where Canadian and US MFN/NTR rates are sufficiently close to harmonize tariffs and eliminate ROO with minimal disruption.

NAFTA already has the equivalent of a sectoral customs union in computers and computer peripherals, where, in one of the most unique features of NAFTA, the three countries eliminated or gradually harmonized their respective tariffs. Once within the NAFTA territory, these articles can move among Canada, Mexico, and the United States without further duty payment.

The Economic Benefits from Moving Toward a CET

Since Canadian and US tariff rates are already generally low and similar, the economic gains flowing from the adoption of a CET are much smaller than those associated with the elimination of the NAFTA ROO. For example, Ghosh and Rao (2004) examined the impact of a Canada-US customs union and found that the economic gains accruing to Canada as a result of tariff harmonization only were merely 0.1% of GDP.[3] The United States would experience even smaller gains.

Overall, the combined gain to Canada from the implementation of the CET and the elimination of ROO between Canada and the United States could reach about 1.1% of GDP or about $12 billion, based on the 2002 GDP. This would be a permanent annual gain. The combined economic benefit to the United States would be equivalent to a 0.12% increase in GDP or $US13.5 billion, based on the 2002 US GDP.

Concluding Remarks

The issues surrounding the creation of a Canada-US customs union, either on an economy-wide or sectoral basis, are technical and complex, but the benefits could be substantial. Initial analysis of some of these issues suggests the following.

- NAFTA ROO are highly restrictive compared to other ROO worldwide, and impose significant compliance costs on firms engaged in intra-NAFTA trade.
- The elimination or reduction of the costs associated with the NAFTA ROO would provide significant economic benefits.
- The relatively small differences in the external tariffs suggest the implementation of a CET would be associated with relatively small adjustment costs and small positive benefits. However, sensitive sectors, such as automotives, agriculture, and textiles, may warrant special consideration.

Research exploring these issues, as outlined in the original PRI workplan (PRI, 2003), is continuing.

What Did The Experts Say?

On March 26, 2004, over 30 academics and government officials met in Ottawa to discuss some of the key issues associated with North American Free Trade Agreement (NAFTA) rules of origin (ROO) and external tariffs involving Canada and the United States. This roundtable was part PRI-SSHRC (Social Sciences and Humanities Research Council) roundtable series, the objective of which is the exchange of information between experts from academia and those responsible for the development and design of federal policies and programs.

The Roundtable began with four short presentations that provided useful background material.[4] The floor was then turned over to the invited experts and government officials. A wide-ranging discussion ensued, out of which there was considerable consensus. Three issues stood out.

Difficulties with a Customs Union in the Current Environment

It was generally accepted, at least for the time being, that a full Canada-US customs union and CET would be difficult to implement in the current environment, for both economic and political reasons.

The audience understood there is an "opportunity cost" to pursuing a customs union with the United States, at the expense of focusing on other public policy problems. Several felt

the benefits of a customs union, as estimated from the general equilibrium model of Industry Canada, while significant, were nevertheless sufficiently small to warrant some caution when assessing the policy options available to reduce trade friction between the two countries. (See also the article by Ghosh and Rao in this issue of *Horizons*.)

Professor John Whalley of the University of Western Ontario and Dr. John Helliwell of the Bank of Canada were both surprised that these general equilibrium findings were even as high as they were. Richard Lipsey of Simon Fraser University pointed out that the Treaty of Rome (which led to the creation of the European Economic Community, and subsequently to the European Union) also had small numbers. The lesson is that aggregate general equilibrium models almost always observe small welfare changes from policy changes. Many participants agreed that the identification of larger, dynamic benefits lies in the research of the micro details. They suggested that future research should be in the direction of more disaggregated analysis, whenever possible.

John Helliwell further elaborated on the opportunity cost of pursuing a customs union relationship with the United States. He noted that the US economy is shrinking relative to the world economy. Better, in his mind, to focus on building stronger relationships and linkages with other faster-growing countries, such as China. However, Bill Robson of the C.D. Howe Institute, while agreeing that Canada should pursue opportunities wherever they are, nevertheless argued that Canada has been benefiting from a strong trade relationship with the United States. He pointed out that the sectors that benefited the most from this relationship were those in which the most liberalization occurred, and it is these benefits that we would like to generalize to all sectors through a deeper relationship with the United States.

A key problem identified by many participants that reduces the likelihood of a bilateral customs union arrangement with the United States in the short term is the perceived lack of interest on the part of the United States as it focuses on other domestic and international policy issues. For example, Francoy Raynauld of the NAFTA Secretariat related how Canada may be the best trading partner of 39 of the US states, but this still translates to a very small proportion of US GDP. Because of this and other events, a Canada-US customs union is not top-of-mind for US decision makers. And if there was a United States interest, it is expected that Mexico would insist in being part of the process. Mr. Raynauld further suggested that the United States would not be attracted to any discussion that does not bear on its current topics of the day, which includes homeland security and the war on terrorism.

However, Professor Lorraine Eden of Texas A&M University did point out a caveat. The front door to further discussion about alternative arrangements with the United States should not be viewed as completely closed. Should Chile or another country be willing to come into NAFTA, this would provide an opportunity to revisit ways to harmonize tariffs and ROO, and move further in the direction of a customs union with the United States.

Finally, several participants commented on the potential loss of control over some trade policy levers that would accompany the creation of a customs union. The maintenance of a CET would require Canada and the United States to harmonize the trade policy stance toward third countries. This would require both countries to offer a common front in multilateral discussions. For example, Canada's current position on Cuba, and past relations with China, are areas that could have been constrained by a harmonized trade policy with the United States.

Participants viewed changing NAFTA ROO as a much more do-able endeavour in the short term. Basically, ROO are a hassle for firms, and any impediment that hinders the ability of exporters to take advantage of opportunities invokes welfare costs.

How About Sectoral Arrangements?

Despite the considerable challenges to a full Canada-US customs union, there was wide consensus that Canada could still pursue special arrangements at the sectoral level. Danielle Goldfarb of the C.D. Howe Institute suggested that Canada could build on special arrangements in the computer peripherals sector, which would provide a precedent for sector harmonization elsewhere.

She further suggested that there are a number of candidate sectors where NAFTA and most favoured nation rates are low or close. This would require more analytical work on sectoral options. She recommended Rolf Mirus' research as a good start.

David Sheehan of the Canada Border Services Agency acknowledged there are advantages to getting rid of ROO wherever possible. Energies and resources tend to be devoted where duties are high, because of the related incentives to circumvent ROO, but as more tariffs come down, and ROO are eliminated, more resources could be applied to the remaining more difficult sectors, like apparel, textiles, and clothing. Benoit Robidoux of the Department of Finance reminded people that consideration would still be necessary as to the sequencing of sectors, since harmonization arrangements in one could have impacts on others. Individual sectors draw inputs from other sectors while at the same time providing inputs to these and other sectors. We need to know how these other sectors will be affected.

André Downs of the PRI added a cautionary note: There are implications to picking the "low hanging fruit" of the more easily harmonized sectors. We will be left facing the difficult ones, and Canada's ability to address these will then be limited. An alternative, and potentially more promising option, is to pursue all sectors at the same time, which would allow some potential trade-offs. Others suggested that the incremental approach will still free up resources that could be used to help address issues in these difficult sectors (e.g., agriculture, textiles, clothing), which in any case may not represent promising candidates until progress in reducing protection is achieved within the WTO and other forums.

Lorraine Eden also highlighted that as new preferential trade agreements are signed, and the worldwide system of regional arrangements becomes more complicated, it is more difficult to harmonize the ROO of two countries. Therefore, if worth pursuing, it is desirable to move forward sooner rather than later.

NAFTA ROO – Time for Change

With respect to ROO, participants were virtually unanimous. They viewed changing NAFTA ROO as a much more do-able endeavour in the short term. Basically, ROO are a hassle for firms, and any impediment that hinders the ability of exporters to take advantage of opportunities invokes welfare costs. It was felt that Canada should strive to make NAFTA ROO more lenient.

And indeed, the Government of Canada has already begun the process. The departments of Finance and Foreign Affairs have been actively engaged in a consultation process regarding NAFTA ROO. In December 2003, they invited interested Canadians to a consultation regarding both the harmonization of most favoured nation tariffs with the United States and Mexico and the liberalization of NAFTA ROO. Industry input is essential before policy advice on such technical issues goes forward. The United States has also received submissions, and Mexico will soon finalize its consultations. The three countries have agreed to meet in Washington to develop some recommendations with a target date of January 1, 2005 for a new more liberalized NAFTA ROO.

That having been said, there are still challenges. For instance, it was pointed out by Daniel Schwanen of the Institute for Research on Public Policy that there have been protectionist and other reasons for ROO that reflect the bargaining power of particular interests when NAFTA was negotiated. John Whalley reiterated that ROO are little understood. They are highly product-specific, and reflect a negotiation process responsive to commercial concerns. As Schwanen warned, we must be watchful that other protectionist barriers do not replace ROO.

In addition to protectionist sentiment, John Helliwell outlined how there is a home bias of firms, so we should not have unrealistic hopes that eliminating ROO will suddenly result in more investment by US firms in Canada. The border will remain, and home bias will continue to influence the location of new ventures. Still, if ROO are streamlined or eliminated, Helliwell suggested that it would generate growth in both bilateral and international trade.

There were various times during the Roundtable when the participants focused on the low NAFTA utilization rates. Of course, the restrictiveness of NAFTA ROO is one reason. Falling most favoured nation rates, which reduce the importance of a NAFTA preference are another. As well, a number of participants commented on how it must be difficult and costly for firms to use NAFTA for complex

product mixes. For these products, it would be tough to account for the origin of parts and intermediate inputs. Continued globalization will only make these difficulties worse. The problems facing small- and medium-size firms would be even greater. As Lorraine Eden pointed out, these and other costs, such as those related to compliance and information costs, always hit smaller firms harder.

The Question of Governance

In addition to the above three issues, several others bear mention. Professor Bill Dymond of Carleton University suggested that research be conducted on governance issues. He sees merit in finding ways to resolve problems without resorting to formal treaties, whether it is a customs union or another NAFTA-plus arrangement. He directed attention to what has happened within the European Union, where informal institutions have built up over a number of years.

At times, the audience was reminded that there are many other issues of significance that impinge on cross-border relations, such as differences in regulations and standards, and obstacles to labour mobility. For this reason, John Whalley suggested that discussions with the US should go beyond negotiations on CET and ROO and encompass other trade obstacles.

John Curtis of International Trade Canada also pointed out that ROO do not capture services, and outside of trade policies, there are issues related to the exchange rate and investment that are also important concerns.

Closing Remarks and the Way Forward

In the context of the PRI's North American Linkages project, the Roundtable was very useful.

Pursuing a full customs union with the United States may not be considered by some to be a realistic option at this stage, but all agree that efforts have to be deployed to reduce the restrictive and costly impact of ROO on bilateral Canada-US trade.

However, some comments from the Roundtable also suggest that future research should be targeted to better understand NAFTA ROO. This includes Danielle Goldfarb's suggestion of more detailed and disaggregated analytical research of a sectoral nature, given the importance of the sectoral option when it comes to harmonizing tariffs and liberalizing NAFTA ROO. Along these lines, Lorraine Eden suggested surveying the computer peripheral industry about corporate satisfaction with the harmonized rules in that sector. She suggested a follow-up survey for other industries to help identify new candidates for ROO harmonization. As pointed out by Benoit Robidoux, a better understanding of sectoral links will help in considering how ROO harmonization in one sector may affect others. Of high importance is the impact of ROO on intermediate inputs and regional content and trade deflection. Such research would also be useful for understanding the sectoral and regional impacts of NAFTA.

As well, the Roundtable helped to identify some emerging issues and future challenges. Along these lines, further analytical research should focus on why NAFTA utilization is so low. Special emphasis should be placed on addressing the issue of small- and medium-size firms and the additional challenges they face in taking advantage of NAFTA. Such research should examine the impact of NAFTA in the framework of business and investment decisions.

While the jury is still out on the feasibility of a full customs union, it was pointed out that with any further expansion of NAFTA or development of any new regional trading arrangement including Canada and the United States, there would be opportunities to revisit many of these same issues. Governance issues will likely figure prominently in discussion for any NAFTA-plus arrangement, and the development of informal institutions will play a role in defining the ultimate arrangement. Consequently, research should continue on the rise in importance of informal links and institutions, and the role they play in the integration process between Canada and the United States.

Further analytical research should focus on why NAFTA utilization is so low. Special emphasis should be placed on the additional challenges faced by small- and medium-size firms in taking advantage of NAFTA.

References

Appiah, Alex Jameson. 1999. *Applied General Equilibrium Model of North American Integration with Rules of Origin.* PhD. Dissertation. Burnaby: Simon Fraser University.

Australia, Productivity Commission. 2003. *Rules of Origin Under the Australia-New Zealand CER Trade Agreement Interim Research Report.* Canberra.

Brown, Drusilla K., Alan V. Deardorff, and Robert Stern. 2003. "Impacts on NAFTA Members of Multilateral and Regional Trading Arrangements and Tariff Harmonization." *In North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada,* ed. Richard Harris. Calgary: University of Calgary Press.

Cadot, Olivier, Jaime de Melo, Antoni Estevadeordal, Akiko Suwa-Eisenmann, and Bolormaa Tumurchudur. 2002. "Assessing the Effect of NAFTA's Rules of Origin." Mimeo.

Carrère, Cédric, and Jaime de Melo. 2003. "A Free Trade Area of the Americas: Any Gains for the South." Presentation at the Third Workshop of the Regional Integration Network, Uruguay, December 15-16, 2003.

Estevadeordal, Antoni. 2000. "Negotiating Preferential Market Access: The Case of the North American Free Trade Agreement." *Journal of World Trade* 34, no. 1.

Estevadeordal, Antoni, and Kati Suominen. 2004. "Rules of Origin: A World Map and Trade Effects." Mimeo, paper presented at the PRI-SSHRC Roundtable.

Ghosh, Madanmohan, and Someshwar Rao. 2004. "Economic Impacts of a Possible Canada-US Customs Union: A Dynamic CGE Model Analysis." Ottawa: Industry Canada.

Krueger, Anne O. 1995. "Free Trade Agreements versus Customs Unions." National Bureau of Economic Research Working Paper No. W5084. Cambridge, MA: NBER, US.

PRI (Policy Research Initiative). 2003. *The North American Linkages Project: Focusing the Research Agenda.* Discussion paper.

Notes

1. Appiah models NAFTA ROO as a change in the tariff classification and as regional value content. The change in tariff classification is approximated by the percentage increase in value added per unit of foreign inputs to achieve the tariff classification change. His intermediate case simulates a change in tariff classification (tariff shift) equal to 30 percent in value added per unit cost of foreign input.

2. In that it offers the MFN tariff to all countries in the world (except the Democratic People's Republic of Korea and Libya), Canada uses to the MFN tariff more as a base or non-preferential rate. The United States, in 1998, renamed MFN to normal trade relations (NTR) since most nations have this trade status with the United States.

3. Brown et al. (2003) and Appiah (1999) found that the aggregate benefits and the distributional effects from adopting a CET depend on how the CET is calculated. Although the results of these two studies are informative, the inclusion of a third country (Mexico) provides an unreliable guide as to the likely economic effects arising from a Canada-US customs union.

4. The following four papers, which were presented at the Roundtable, are available on request from the PRI. Please contact Bob Kunimoto at 613.943.2401 or b.kunimoto@pri-rpi.gc.ca.

   Estevadeordal, Antoni and Kati Suominen. 2004. *Rules of Origin: A World Map and Trade Effects.*

   Ghosh, Madanmohan, and Someshwar Rao. 2004. *Economic Impacts of a Possible Canada-U.S. Customs Union: Simulation Results from a Dynamic CGE Model.*

   Kunimoto, Bob and Gary Sawchuk. 2004. *Moving Toward a Customs Union: Perspectives and Evidence.*

   Mirus, Rolf and Katrin Hoffman. 2004. *Estimating Potential Savings from Streamlining Tariffs Among NAFTA Partners: An Alberta Perspective.*

BOOKMARK

Thinking North America

At the 15th anniversary of the Canada-US Free Trade Agreement and the 10th Anniversary of the North American Free Trade Agreement, the Institute for Research on Public Policy (IRPP) convened, in October 2003, its second Art of the State symposium. The theme of the symposium was "Thinking North America: Prospects and Pathways." The outcomes of this event are being published in eight folios to be released between March and October 2004. The folios will be released individually, but together form a collection that explores a wide range of North American issues.

Folios released to date include:

Fry, Earl. 2004. "The Role of Subnational Governments in North American Integration." IRPP, March 18.

Hart, Michael. 2004. "A New Accommodation with the United States: The Trade and Economic Dimension." IRPP, March 17.

Schwanen, Daniel. 2004. "Deeper, Broader: A Roadmap for a Treaty of North America." IRPP, April 20.

For further information, please visit the IRPP the web site at <www.irpp.org>.

Possible Economic Impacts in Canada of a Canada–US Customs Union

Madanmohan Ghosh
Someshwar Rao[1]
Industry Canada

There has been a great deal of public discussion and debate in Canada about Canada-US economic relations. A number of policy analysts and commentators have put forward various proposals to broaden and deepen the North American Free Trade Agreement (NAFTA). These include harmonization of border measures and procedures with regard to customs, refugees, and immigration; increased co-operation in countering terrorist threats; mutual recognition by Canada and the United States of each other's regulatory procedures and practices; free movement of labour between the two countries; replacement of anti-dumping and countervailing duties in the two countries by a common competition law; a monetary union or common currency; harmonization of Canadian and US tariffs against non-NAFTA countries (common external tariffs); and the elimination of the rules of origin provisions of NAFTA.

But, to date, there is not much analysis of the economic impact of these NAFTA-deepening proposals. The objective of this article is to analyze the general equilibrium economic impacts of a customs union between Canada and the United States on the Canadian economy, using a multi-country/region and multi-industry dynamic computable general equilibrium (CGE) model.[2]

The model is calibrated to the benchmark Global Trade Analysis Project (GTAP) data in 1997 (GTAP, 2001). The GTAP data are available for 65 countries/regions, disaggregated by 54 industrial sectors. Nevertheless, to keep the simulation results to a more manageable level, we aggregated the GTAP data into seven regions/countries and eight major industries. The seven regions/countries are Canada, the United States, Mexico, Mercosur, the rest of Latin America, Europe, and the rest of the world.[3] The eight major industries are agriculture, food processing, resource-intensive industries, textiles, manufacturing, automotive, machinery and electronics, and services.

The model we use assumes full employment. In addition, labour supply is exogenous and does not respond to changes in real wages. This means that total employment at the economy level does not deviate from the base case level in the simulations, but capital accumulation is endogenous in the model. In addition, the industrial structure of employment and capital responds to changes in economic variables in the simulations.

Monetary variables do not play a role in the model. Consequently, CGE models are not able to handle cyclical impacts on product and labour markets. Nevertheless, CGE models do a good job of capturing the influence of trade and tax policies on the re-allocation of capital and labour inputs among industries. Thus, CGE models are capable of capturing adequately the aggregate efficiency gain from the re-allocation of labour and capital inputs among industries.

The Design of Simulations

Formation of a customs union or a free trade area is allowed as an exception to the basic principle of non-discrimination in the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) under article XXIV. A customs union is a group of countries that eliminate all tariffs on trade among themselves, but maintain common external tariffs on trade

Both authors are with the Micro-Economic Policy Analysis Branch at Industry Canada. Madanmohan Ghosh is an Economist and Someshwar Rao is a Director.

with countries outside the union (thus technically violating the most favoured nation principle). Historically, the exception was designed, in part, to accommodate the formation of the European Economic Community in 1958, and it was based on the understanding that although these are discriminatory associations, they may not pursue policies that increase the level of discrimination practised by these countries beyond that which existed prior to the formation of the preferential arrangements; and that preference has to cover "substantially all trade" between the participants.[4]

For simulating the economic impacts of a Canada-US customs union, we first analyze the impact of common external tariffs (CET) by Canada and the United States against non-NAFTA member countries, and elimination of all the remaining tariffs between Canada and the United States. We have two alternate scenarios on common external tariffs. In the first scenario, the minimum US and Canadian non-NAFTA tariff rate in each major industry is adopted as the common external tariff rate. In the second scenario, US non-NAFTA tariff rates are used as the common external tariff rates by the two countries vis-à-vis non-NAFTA member countries.

In a third scenario, we simulate the impacts of the elimination of the rules of origin (ROO) provisions of NAFTA for importing into Canada and the United States from non-NAFTA countries. The rules of origin provisions specify the condition under which such privilege is granted.[5] Under NAFTA, an importer must submit to the customs authorities a NAFTA certificate of origin to be eligible for the preferential tariff rates. Virtually all products that qualify under ROO face zero duties when traded between the United States and Canada, and pay low or zero tariffs when traded between the United States and Mexico. If a product does not qualify for NAFTA tariff preferences, then that product is usually subject to the most favoured nation tariff rate.

The economic justification for ROO is that they are needed to prevent trade deflection and protect domestic industries from non-member countries. However, ROO provisions will divert trade from non-NAFTA member countries to NAFTA countries, leading to a misallocation of productive resources in NAFTA member countries. For example, the tariff preferences in favour of NAFTA countries might distort the input choices of firms from a low cost non-NAFTA source to a high-cost NAFTA source, leading to production inefficiencies. In addition to the allocative inefficiencies, these trade restrictions also impose a significant cost of paper work on importers and exporters. Administering ROO requirements also involves costs to the governments.

The compliance costs of ROO in FTA are estimated to be between 1.4 and 5.7% of the value of export transactions (Goldfarb, 2003). If these rates are applied to Canada's exports to the United States, Canada could benefit by $4 billion to $18 billion annually by eliminating the NAFTA ROO. Appiah (1999) estimated that the welfare cost of the ROO under NAFTA for Canada ranges from 0.3 to 3.0% of gross domestic product (GDP) depending on the structure of the model used.

The model we use is capable of capturing the allocative inefficiencies resulting from the trade diversion effects of the tariff preferences. In an effort to capture the gains from the reduction of paperwork to Canadian and US importers, in the shocked scenario, we reduce the most favoured nation rates to the NAFTA rates in Canada, Mexico, and the United States. The rationale for this assumption is the observation made by many analysts that most importers and exporters simply pay the differential tariff rather than go through the paperwork. We, however, recognize that our assumption of uniformly lowering the most favoured nation rates to the NAFTA rates might overestimate the gains from the elimination of the ROO provisions. Therefore, the simulated gains and inter-industry shifts in employment and capital could be considered as the upper bound estimates. We do not model explicitly the production efficiencies from the removal of distortions in the input choices of firms, because of the lack of detailed micro data on imports from NAFTA and non-NAFTA member countries.

In the fourth and fifth simulations, we combine the third scenario, the elimination of the ROO provisions, with the two scenarios on common external tariffs.

Simulation Results

Economic Impact of Common External Tariffs

The reduction in tariff rates reduces prices of imports, and stimulates trade flows and consumption in Canada and the United States. They in turn induce inter-industry shifts in capital and labour inputs, leading to improvements in allocative efficiencies and real GDP.

The macro impacts are very similar in the two CET simulations, because the average tariff reduction is more or less

identical in the two scenarios: -0.91 and -0.87 percentage points, respectively. Trade flows increase by between four and five percent in the two scenarios. Prices of consumer goods decline by about one percent, leading to a 0.1% increase in real consumer spending. Overall GDP or value added increases slightly, between 0.07 and 0.09%. Not surprisingly, the economic gains from common external tariffs to the United States are much smaller than to Canada, because the reduction in the average tariff rate is only between 0.08 and 0.23 percentage points. In addition, trade plays a much smaller role in the US economy than in Canada.

Elimination of the Rules-of-Origin Provisions of NAFTA

As discussed earlier, the elimination of ROO under NAFTA is implemented by equating most favoured nation tariff rates to the NAFTA rates. This implies an average tariff reduction of 2.11 percentage points in Canada, 0.6 percentage points in the United States and 5.72 percentage points in Mexico. Consequently, the gains from the elimination of ROO are considerably larger than the gains from common external tariffs to Canada and the United States. Canada's trade flows increase by about 13%, leading to a one percent gain in real GDP or value added. The US GDP increases by over 0.1%. On the other hand, Mexico's GDP increases by over five percent with the elimination of ROO.

Customs Union

This scenario combines common external tariffs with the elimination of ROO. The simulation results suggest that a customs union between Canada and the United States will increase Canada's real GDP by 1.1% compared to 0.1% in the United States and over five percent in Mexico. As expected, domestic supply of Canadian consumption declines, because of increased import penetration, as US exports to Canada increase by over 25% and Mexico's exports to Canada increase by over 40% in the two simulations. On the other hand, Canadian exports to the US also increase by over 25%.

The impacts by industries reflect mostly the changes in industry exports and imports. In the two customs union simulations, value added increases in all Canadian industries, except food. The big increase in food imports is responsible for the decline in the value added of the food industry in Canada. On the other hand, the big beneficiaries are the automotive and technology-intensive manufacturing industries. In the United States, value added in agriculture and the automotive industry declines, while the manufacturing and service sectors gain. Textiles, and the automotive and technology-intensive industries would be the big beneficiaries in Mexico. Industry shifts in employment in the simulations respond to changes in value added as well as changes in real wages. In Canada, employment will increase significantly in the automotive and technology sectors.

In short, our findings imply that common external tariffs and the elimination of ROO will deepen the economic linkages between the three NAFTA countries and will be beneficial for all of them. The simulation results are fairly robust with respect to the values of the key parameters of the model.

References

Appiah, Alex Jameson. 1999. "Applied General Equilibrium Model of North American Integration With Rules-of-Origin." Ph.D. Dissertation, Simon Fraser University.

Brenton, Paul and Martin Manchin. 2003. "Making EU Trade Aggrements Work: The Role of Rules of Origin." *World Economy* 26, no.5: 755-769.

Ghosh, Madanmohan and Someshwar Rao. 2004. "Economic Impacts of a Possible Canada-U.S. Customs Union: Simulation Results from a Dynamic CGE Model." Mimeo, Micro-economic Policy Analysis Branch, Industry Canada.

Goldfarb, Danielle. 2003. "The Road to a Canada-U.S. Customs Union: Step-by-Step or in a Single Bound?" C.D. Howe Institute Commentary, C.D. Howe Institute.

GTAP (Global Trade, Assistance, and Production). 2001. *Global Trade, Assistance, and Production: The GTAP 5 Data Package*. Center for Global Trade Analysis, Purdue University.

Lecuyer, Claude, Marcel Merette, and Mokhtar Souissi. 2001. "A Multi-sector Multi-country Dynamic General Equilibrium Model with Imperfect Competition." Department of Finance Working Paper No. 2001-10.

Notes

1. This article is an abridged version of "Economic Impacts of a Possible Canada-U.S. Customs Union: Simulation Results from a Dynamic CGE Model" (forthcoming). The authors thank Benoit St-Jacques, Chief Economist at Industry Canada, for providing useful comments on an earlier draft.
2. The model we use is an extended version of the Lecuyer et al. (2001) prototype model.
3. MERCOSUR in our case includes Argentina, Brazil, and Uruguay. (Paraguay is not included as data on this economy is not available in the database.)
4. This article is a major exception to GATT's grandfathering most favoured nation principle and the principal article dealing with customs unions and free trade agreements.
5. For a good overview of ROO and its implications for regional integration, see Brenton and Manchin (2003).

Economic Regions in North America

Pierre-Paul Proulx
Policy Research Initiative

Introduction

The federal government, provinces, and regional and metropolitan governments need to identify the specializations of metropolitan regions in a Canadian, North American, and global context. To adapt successfully to the ongoing process of economic integration, they need to understand in more depth the factors driving metropolitan regional growth, and to develop policy initiatives aimed at enhancing the competitiveness of Canadian regions. As part of its North American Linkages project, the PRI is carrying out a research program on economic regions that should help governments achieve these goals.

This article reviews recent theoretical developments and empirical results that explain the growing importance of the agglomeration of economic activities in local-regional-metropolitan clusters, cross-border clusters (states and provinces in close geographic proximity), and trans-border clusters (located at a distance from one another, but linked economically). Data on population, employment, gross domestic product (GDP), and personal income are presented to describe major features of the territorial recomposition of economic activity in North America. Our research program is far from complete and our purpose, at this stage, is simply to provide a preview of the issues and hypotheses that are guiding the research.

The Growing Importance of Local, Cross-Border, and Trans-Border Clusters

Rising interest in economic regions is the result of theoretical developments and recently acquired data demonstrating that well-functioning economic regions have positive general effects on growth and productivity. Improving the performance of different economic regions in the increasingly integrated North American economy should help to improve the performance of Canadian provinces specifically, and of Canada in North America and the world generally.

Three interrelated major factors driving the integration process are particularly relevant to understanding the growing importance of clusters, defined as geographic concentrations of final products industries, their supply chains, other sectors that share technological or human capital affinities, and various supporting institutions (e.g., universities, research and development facilities, and venture capitalists).[1]

The first of these factors is the increase in the importance of general urbanization and specific industrial localization economies in an economic context that demands heightened innovation, sharing of information, knowledge, and high technology. Geographic proximity is of increasing importance in technological innovation. Recent analysis of historical patent citation data indicates that investors use domestic knowledge more than foreign knowledge, and knowledge from

Pierre-Paul Proulx is a Senior Research Advisor with the Policy Research Initiative, as well as an Associate Researcher at the Centre d'études internationales et mondialisation, Université du Québec à Montréal.

the metropolitan area more than knowledge from outside (Sonn and Storper, 2003).

Integration gives rise to competition in local markets between the same or similar products from different places. To cope, firms must innovate faster. According to Sonn and Storper, as the flow of information accelerates, codification and standardization of knowledge become difficult, and firms cope by building stable bridges with other nearby firms so as not to miss out on valuable information.

Maskell and Lorenzen (2003) argued that clusters are markets where commodities, services, and knowledge are traded among the insiders without restricting their abilities to interact with suppliers and customers residing elsewhere. Clusters reduce the barriers to acquiring and using knowledge produced or used locally, or imported from cluster firms located elsewhere. New firms setting up in clusters can, to some extent, skip the process of gathering knowledge about the business environment they face outside the cluster.

A second factor that makes the performance of regions and their cluster specializations of growing importance as a policy objective is the increasing tendency of firms to reorganize and locate different parts of their activities (e.g., production, finance, marketing) in different regions specializing in these different activities.

Although counterintuitive, quantitative analysis has indicated that reductions in the cost of the transmission of information, which helps in the location of lower value-added activities offshore, have also increased the importance of face to face interaction in cities and regions, the third fundamental factor we underline.

The joint participation of Canadian and American firms in the same cross-border or trans-border cluster can result in improved performance for both Canadian and American firms vis-à-vis offshore firms. This can be seen as a new element of a potential fourth trade option for Canada.

However, firms in clusters enjoy positive externalities that are both local and non-local. Some firms are part of North American or even global clusters. The largest firms in local clusters also act as network structures between regional nodes. Hence, our interest and distinction in this project between cross-border clusters (firms and institutions located in metro areas or provinces and states that are close to one another) and trans-border clusters (firms at a distance from one another, but linked by technological systems and value chains).

The improvement in the competitiveness of clusters in certain Canadian regions could come at the expense of those in the United States and offshore. This is not, however, a zero-sum game. The joint participation of Canadian and American firms in the same cross-border or trans-border cluster can result in improved performance for both Canadian and American firms vis-à-vis offshore firms. This can be seen as a new element of a potential fourth trade option for Canada (i.e., diversification through cluster-based North American integration).

Selected Features of North American Integration and Regionalization

Examination of data on population, employment, personal income, and trade flows at the macro region, state and province, and metropolitan levels indicates the territorial recomposition of economic activity is a continuing phenomenon. Preliminary analysis suggests a decline of the Northeast and Great Lakes regions (with some exceptions at the metropolitan level), a phenomenon related to the dissipation of the US manufacturing belt, and growing metropolization.

Demographic Trends in Canada and the United States

Between 1950 and 1996, the percentage of the total US metropolitan population in the Northeast region declined from 34% to 20%, and in the Midwest from 29% to 24%. The South saw its share increase from 23% to 34%, and the West from 14% to 21% (Frey, 2002).

A recent study of US urban decline and growth between 1950 and 2000 by Rappaport (2003) confirmed that population shifted regionally from the Northeast and Midwest to the South and West, and from large cities to suburbs, though at a much slower rate during the 1980s and 1990s than earlier. He also documented the fact that within each region some metro regions grew much more rapidly than others. Cities that declined continuously tended to be in the Northeast and Midwest, while cities that grew continuously tended to be in the South and West, which also experienced below average loss of population to suburbs and above average metropolitan area growth. Cities that reversed population declines were scattered throughout the country.[2]

The following data on growth in population between 1980 and 2002 are drawn from Poitras and Sawchuk (2003). While the average annual national growth rates of population were similar – 1.15% in Canada and 1.10% in the United States – significant regional differences existed.

Provincial average annual growth rates of population were as follows during the 1980-2002 period.

Provincial Average Annual Growth Rates of Population, 1980-2002

Atlantic	0.23%
Quebec	0.62%
Ontario	1.47%
Prairies	0.35%
Alberta	1.61%
British Columbia	1.89%
Territories	1.60%

Regional average annual growth rates of population were as follows in the United States during the same period.

Regional Average Annual Growth Rates of Population, United States, 1980-2002

Northeast	0.62%
Mideast	0.49%
Great Lakes	0.42%
Plains	0.57%
Southeast	1.38%
Southwest	1.96%
Rocky Mountain	1.74%
Far West	1.85%

During the most recent decade (i.e. between 1990 and 2001), the following North American macro regions experienced the most rapid increases in total population.

Increase of Population in Selected Macro Regions of North America, 1990-2001

Rocky Mountain	29.1%
Southwest	25.8%
British Columbia	24.6%
Southeast	18.2%
Far West	18.3%
Ontario	15.5%
Prairies	12.2%
Plains	9.5%
Great Lakes	9.0%

Source: 98 Series American Data Base.

Several points are worth highlighting from the above tables:

- British Columbia and Ontario are part of the group of rapidly growing macro regions.
- Certain regions (i.e. Rocky Mountain and British Columbia) grew at a rate similar to that of the Southwest, which is generally believed to be the emerging leading economic region in North America.
- The Southeast region surpassed Ontario. This observation prompts us to question whether Ontario is beginning to feel the effects of the disappearance of the US manufacturing belt (see below).

A variety of factors may explain these trends, among them lower wages and land prices in the South, technological changes, the development of air conditioning, the aging of the population, import penetration, the national highway system, water projects, economic development policies, and the relative performance of clusters in different regions. We are testing this hypothesis as part of our project.

Regional Changes in Total Employment: Macro Regions, States, and Provinces

Total employment increased as follows between 1990 and 2001 in selected macro and metro regions.

Increase in Employment in Selected Jurisdictions, 1990-2001

Southwest	43.09%
Rocky Mountain	42.97%
Southeast	25.10%
British Columbia	24.89%
Far West	20.01%
Plains	19.96%
Prairies	18.42%
Great Lakes	16.04%
Ontario	14.89%
Quebec	10.06%
Atlantic Provinces	8.96%
Midwest	8.93%

Source: 98 Series American Data Base.

Given that the last two macro regions are the same in both cases, there exists an obvious positive correlation between population growth rates and employment growth rates as seen in the above tables. Ontario being sixth place in terms of population growth, and ninth in terms of

employment, indicates that the effects of North American integration may be beginning to affect it negatively, as it has the Great Lakes region, which was ninth in terms of both population and employment growth.

Growth in Real GDP in US Macro Regions, States, and Metro Areas Between 1989 and 2001[3]

Between 1989 and 2001, real GDP in the United States increased by 3.0% annually on average.[4]

The Rocky Mountain sub-region was the fastest growing (5.0%). It includes Colorado, Idaho, Montana, Utah, and Wyoming. The Great Lakes sub-region grew at a lower rate than the national average (2.7%), and the Northeast region was the slowest growing macro region (2.3%).

Data on growth in GDP by metropolitan statistical area (MSA)and central metropolitan statistical area (CMSA) between 1997 and 2002 indicate that the fastest growth rates (i.e., between 35% and 42%) were observed in Austin, Denver, Houston, and San Diego, all metro areas located in the Southwest of the United States.

Lower growth rates of GDP, in the 17% to 20% range, were recorded for cities located to the north near the Canadian border (i.e., Buffalo, Cleveland, Detroit, and Rochester).

The movement of the auto industry south and the localization of new high tech electronic activities in the south explain some of the territorial recomposition of economic activity. Of particular interest to the Government of Canada is determining if the performance of the Southwest, generally more dynamic than that observed in the Northeast and Midwest, will negatively impact Canadian provinces and metro regions in the context of a more closely integrated North America.

Growth in Personal Income by Metro Region in the United States, 1990-2001

Data on personal income growth by metro region between 1990 and 2001 indicate that all metro areas in the top 10 were located in the Southwest United States.

Except for Honolulu, which is last in the ranked list of MSAs and CMSAs we are examining, US metro regions located near the Canadian border were at the bottom of the distribution of metro areas by rank in terms of growth in personal income between 1990 and 2001. These data are compatible with the movement southwest of the manufacturing belt.

In the 1970s and 1980s, average metropolitan area per capita income growth was as follows: all 250 MSAs 14% and 19%, Northeast MSAs 5% and 32%, Midwest MSAs 13% and 15%, South MSAs 18% and 19%, and West MSAs 15% and 17% (Pack, 2002). Note the high rate of increase in the Northeast MSAs.

Analysis of data on personal income per person for the 1990s indicates the presence among the top 10 of Boston in fifth place with an increase of 69%, Minneapolis in seventh place with an increase of 67%, and Seattle in ninth place with an increase of 65%. These results indicate that describing the process of territorial recomposition as a single movement toward the southwest is not sufficient. One hypothesis we are testing is that clusters are responsible for these results.

Note however that Boston, Minneapolis, and Seattle are not at the top of the distribution in terms of GDP growth and personal income growth. Data indicate the increase in total population in these three metro areas between 1990 and 2001 was relatively low, at 18.6%, 20.7%, and 7.6% respectively versus 55% in Austin, 51% in Phoenix, and 43% in Atlanta and Raleigh. Reasonable short-term performance in per capita terms may be masking medium- and longer-term problems for these areas.

The role and importance of local and regional factors in economic growth is also indicated by data on increases in average remuneration by employee between 1990 and 2001. The presence of Seattle (third) and Boston (fifth) in the ranking of metro areas by average remuneration indicates the influence of metro-based innovation and information technology as determinants of economic development.

Dispersion of the US Manufacturing Belt Toward the South and West, and to Non-Metro Areas

Preliminary analysis confirms the results obtained by Holmes and Stevens (2003) to the effect that the US manufacturing belt has dispersed toward southern, western, and non-urban locations in the United States (2003).

The movement of some of the auto industry (some of it to the Southwest United States and the Mexican *maquiladoras*, and now offshore to China) demonstrates a pattern that may affect other Canadian industries and clusters. The PRI project is aimed at the identification of Canadian clusters and sub-clusters that are competitive enough to develop and thrive

north of the border given the integration process. *We are also interested* in describing and understanding the changes in the origins of exports and imports as the border effect diminishes (Brown, 2003).

Further integration may make for growing complementarities between north-south and interprovincial trade, and may make it possible for certain metropolitan regions (e.g., Montreal, Toronto, Vancouver, and Halifax) to develop as multimodal transhipment points for North American and offshore trade.

Metropolization and Interregional-International Trade

A growing percentage of the gross national product (GNP) is originating in metro regions (metropolization). As a consequence, we are witnessing an increase in interregional-international trade.

Population and employment have increased more rapidly in Canadian metropolitan regions, whereas regions located more than an hour's drive from Canada's urban agglomerations of more than 500,000 people are in demographic decline (Polese, 2003). This is a result of the growing importance of information and knowledge in our economies, the importance of agglomeration economies that accompany clusters (particularly in services), the importance of proximity in manufacturing of high tech and medium tech products, and limitations on the exploitation of primary resources.

The Effects of Clusters on Economic Performance

Recent studies are beginning to document, in empirically acceptable ways, the effects of clusters on the level and growth of salaries, innovation, productivity, and export performance of metropolitan regions.

In a recent paper on the economic performance of regions and clusters, Michael Porter (2003) presented the following results of multiple regression analysis.

- About 30% of the regional variation in wages is accounted for by variations in patenting activity (basically an urban activity).
- Traded services industries have 20% higher average wages than traded goods industries.
- Average local wages are correlated to average traded wages (R^2 of 0.69%).
- State economies were, on average, more concentrated in specific traded clusters in 2000 than in 1990, a confirmation that specialization is a growing phenomenon in North America.

Development of A North American Data Bank

An initial task undertaken in our project involves the development of a data bank to describe the regional dimensions of the integration process in Canada and the United States. We are assembling harmonized and compatible data at four levels of aggregation:

- Canada and the United States;
- macro regions (i.e., groups of provinces and eight or nine regions in the United States depending on the source, Census or Bureau of Economic Analysis);
- states and provinces; and
- CMSAs and MSAs in the United States, and CMAs (25/27) in Canada.

The variables being studied are demographic data, standard labour force and macro-economic variables, employment, wages, number of establishments, clusters, location quotients, specialization indexes, and location in North America.

Our data bank will also allow us to estimate empirically the determinants of innovation and productivity in metro regions. One hypothesis we will test is whether the extent and location of cluster development helps explain some of the Canada-US productivity gap.

The data bank will also allow monitoring of the evolution of regional economies in a North American context, and the assessment of the impacts of policy initiatives.

Statistics Canada and Industry Canada are among the departments that have joined the PRI in this effort to develop a data bank that will be available to all federal government departments.

- Average wages and patenting are positively and significantly related to the share of traded employment in a region that is in strong clusters (R^2 of 0.377%).

A recent study of 14 high tech metropolitan areas in the United States indicated that they specialize in few products and technologies (Cortwright and Mayer, 2001). Examination of employment concentration, location quotients, patent activity, and venture capital flows demonstrates that specialization is the major pattern found in the more dynamic metro areas.

These observations and conclusions underlie the policy prescription we are testing econometrically to the effect that specialization is essential to the competitiveness of Canadian regions in a more and more integrated North American and hemispheric economy.

A New Role for Policy

Positioning Canada's metropolitan regions and provinces to compete effectively in North America, the western hemisphere, and the world will presumably involve new policy initiatives in a variety of areas.

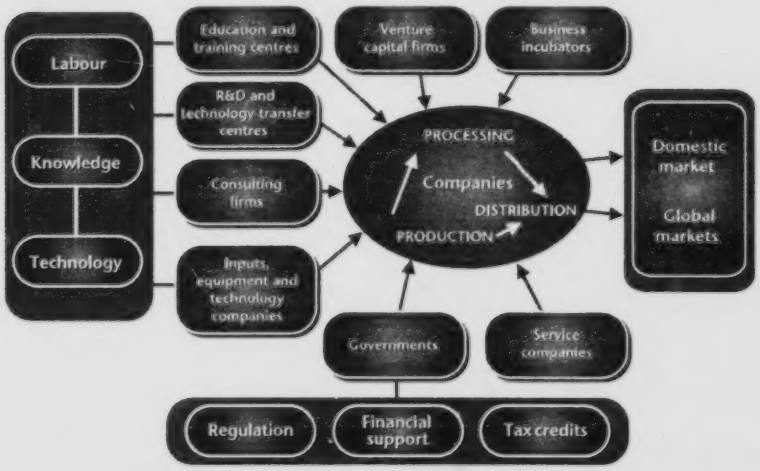
That federal, provincial, and regional-metropolitan government policies influence the development of urban regions in numerous interrelated ways is obvious from a cursory examination of Figure 1.

Industry sector policies, infrastructure, education, and innovation policies, in addition to intergovernmental relations, should be re-examined in light of the cluster specializations developed in Canadian regions.

National, state and provincial, regional and local governments are changing their approaches to economic development. There is growing attention to continental factors, micro-economic determinants of growth, innovation, regional productive systems and clusters, and the accessibility and availability of technology. Also of great importance are the skills of the labour force, the availability of domestic capital and foreign direct investments, advanced multimodal infrastructures, quality of life considerations that attract and keep highly qualified human resources, social capital, and social and environmental questions. Our research aims to provide information on many of these variables, and to test their contribution to metropolitan growth and competitiveness. The PRI project on economic regions should, as a consequence, contribute to policy proposals aimed at improving economic development at the metropolitan, provincial, and national levels.

FIGURE 1

Components of a Productive System



Source: Adapted from the work of Michael Porter and other American and European sources.

References

Acharya, Ram C., Sharma Prakash, and Rao Someshwar. 2003. "Canada-U.S. Trade and Investment Patterns." In *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, ed. Richard G. Harris. Calgary: Calgary University Press.

Acharya, Ram C., Rao Someshwar, and G. Sawchuk. 2003. "An Analysis of Economic Linkages Between Canada and the United States: Indices of Economic Integration." Paper presented to the 17th Biennial Conference of the Association for Canadian Studies in the United States, Portland, Oregon. October.

Brown, W. Mark. 2003. *Overcoming Distance, Overcoming Borders: Comparing American Regional Trade*. Statistics Canada, Economic Analysis Research Paper Series, no. 008.

Canada, MAECI (Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international). 2003. « Fluctuations économiques dans les régions des États-Unis entre 1989 et 2001. » Le commerce *canadien en revue, deuxième trimester de 2003*. <www.dfait-maeci.gc.ca/eet/pdf/TQ22003-fr.pdf>.

- Average wages and patenting are positively and significantly related to the share of traded employment in a region that is in strong clusters (R^2 of 0.377%).

A recent study of 14 high tech metropolitan areas in the United States indicated that they specialize in few products and technologies (Cortwright and Mayer, 2001). Examination of employment concentration, location quotients, patent activity, and venture capital flows demonstrates that specialization is the major pattern found in the more dynamic metro areas.

These observations and conclusions underlie the policy prescription we are testing econometrically to the effect that specialization is essential to the competitiveness of Canadian regions in a more and more integrated North American and hemispheric economy.

A New Role for Policy

Positioning Canada's metropolitan regions and provinces to compete effectively in North America, the western hemisphere, and the world will presumably involve new policy initiatives in a variety of areas.

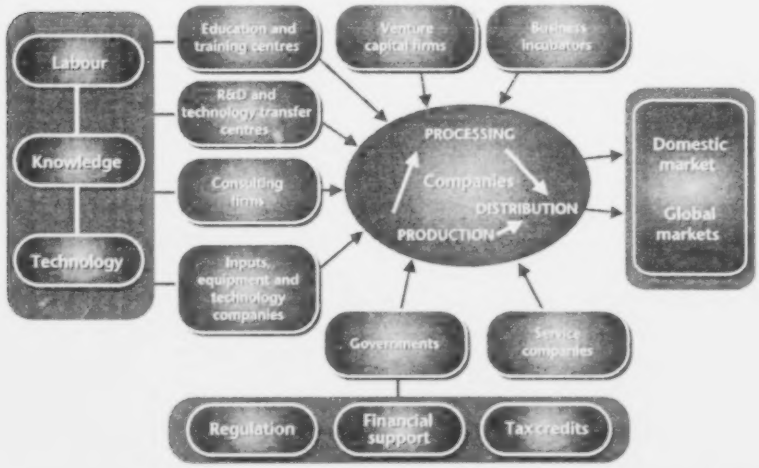
That federal, provincial, and regional-metropolitan government policies influence the development of urban regions in numerous interrelated ways is obvious from a cursory examination of Figure 1.

Industry sector policies, infrastructure, education, and innovation policies, in addition to intergovernmental relations, should be re-examined in light of the cluster specializations developed in Canadian regions.

National, state and provincial, regional and local governments are changing their approaches to economic development. There is growing attention to continental factors, micro-economic determinants of growth, innovation, regional productive systems and clusters, and the accessibility and availability of technology. Also of great importance are the skills of the labour force, the availability of domestic capital and foreign direct investments, advanced multimodal infrastructures, quality of life considerations that attract and keep highly qualified human resources, social capital, and social and environmental questions. Our research aims to provide information on many of these variables, and to test their contribution to metropolitan growth and competitiveness. The PRI project on economic regions should, as a consequence, contribute to policy proposals aimed at improving economic development at the metropolitan, provincial, and national levels.

FIGURE 1

Components of a Productive System



Source: Adapted from the work of Michael Porter and other American and European sources.

References

Acharya, Ram C., Sharma Prakash, and Rao Someshwar. 2003. "Canada-U.S. Trade and Investment Patterns." In *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, ed. Richard G. Harris. Calgary: Calgary University Press.

Acharya, Ram C., Rao Someshwar, and G. Sawchuk. 2003. "An Analysis of Economic Linkages Between Canada and the United States: Indices of Economic Integration." Paper presented to the 17th Biennial Conference of the Association for Canadian Studies in the United States, Portland, Oregon, October.

Brown, W. Mark. 2003. *Overcoming Distance, Overcoming Borders: Comparing American Regional Trade*. Statistics Canada, Economic Analysis Research Paper Series, no. 008.

Canada. MAECI (Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international). 2003. « Fluctuations économiques dans les régions des États-Unis entre 1989 et 2001 ». *Le commerce canadien en revue, deuxième trimestre de 2003*. <www.dfait-maeci.gc.ca/cet/pdf/TO22003-fr.pdf>.

Coulombe, S. 2003. *International Trade, Interprovincial Trade and Canadian Provincial Growth*. Industry Canada Research Publications Program, Working Paper number 40.

Cortwright, J. and H. Mayer. 2001. *High Tech Specialization: A Comparison of High Technology Centres*. Institute of Portland Metropolitan Studies, Portland State University and Brookings Institution, Survey Series, January.

Courchene, Thomas J. 2003. "Regions in North American Integration." *The North American Journal of Economics and Finance*, 14, Issue 2: 263-285.

Drennan, Matthew P. 2002. *The Information Economy and American Cities*. The Johns Hopkins University Press.

Fezer, Edward J. and Stuart H. Sweetcy. 2002. "Theory, Methods and a Cross-Metropolitan Comparison of Business Clustering." In *Industrial Location Economics*, ed. P. McCann. Cheltenham: Edward Elgar.

Gu, Wulong and Gary Sawchuk. 2003. "Canada's Growing Market Integration with the US - with a Focus on Trade." *North American Journal of Finance and Economics*.

Hale, G.E. 2003. "Adapting to North American Integration, Challenges for Canadian Federalism." *Horizons*, 6 no. 3.

Holmes, Thomas J. and John J. Stevens. 2003. "Spatial Distribution of Economic Activities in North America." Mimeo, available by request from holmes@econ.umn.edu and John.J.Stevens@frb.gov.

Hufbauer, G. and J. Schott. 2003. *Prospects for North American Economic Integration: An American Perspective Post-9/11*. The Border Papers, C.D. Howe Commentary Series.

Joung, Yeo and Angela No. 2002. "Agglomeration Effects in the Diffusion of Advanced Manufacturing Technologies." Mimeo, University of Toronto.

Maskell, P. and M. Lorenzen. 2003. *The City as Market Organisation*. Danish Research Unit for Industrial Dynamics (DRUID) Working Paper no. 03-14.

Nicholson, Peter J. 2003. "De la Croissance: Rendement et perspectives économiques à long terme du Canada." *Observatoire international de la prodictivité*, no. 7 (fall).

Pack, Janet Rothenberg. 2002. *Growth and Convergence in Metropolitan America*. Brookings Institution.

Poitras, E. and G. Sawchuk. 2003. "North America and Canada's Regions, Facts, Trends and Issues." PowerPoint presentation, December 5.

Polèse, Mario. 2003. Presentation to Industry Canada, Guest Lectures.

Porter, Michael. 2003. "The Economic Performance of Regions, Measuring the Role of Clusters." The Competitiveness Institute-Annual Meeting Gothenburg, Sweden, September 19.

PRI (Policy Research Initiative). 2003. "Social Capital: Building on a Network-Based Approach." Draft discussion paper, October.

Proulx, Pierre-Paul. 2003. "Cities, Regions and Economic Integration in North America." Chapter 5 in *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, ed. R. Harris. Calgary: University of Calgary Press.

Rappaport, J. 2003. *U.S. Urban Decline and Growth 1950 to 2000*. Federal Reserve Bank of Kansas City.

Schumer, Charles and Paul Craig Roberts. 2004. "Second Thoughts on Free Trade." *The New York Times*, op-ed page, January 6.

Sharpe, A. 2002-03. *Why Are Americans More Productive Than Canadians?* Centre for the Study of Living Standards, Research Report.

Soete, L.W. and M. Storper. 2003. "The Increasing Importance of Geographical Proximity in Technological Innovation: An Analysis of U.S. Patent Citations, 1975-1995." Paper prepared for the conference, What Do We Know about Innovation? In Honour of Keith Pavitt, Sussex, November 13-15.

Sulzenko, Andrei. 2003. "Economics of North American Integration, A Canadian Perspective." *Horizons*, 6 no. 3: 35–40.

Wall, H. 2002. *NAFTA and the Geography of North American Trade*. Federal Reserve Bank of St. Louis, Working Paper 2000-017.pdf. Revised July.

Notes

1. At this stage in our research project, we are concentrating on local-regional-metropolitan clusters, and analyzing data for established political and administrative units (i.e., provinces, states, and metropolitan regions). Economic regions most likely do not coincide with administrative and political units; hence, our interest in work that deals with the identification of economic regions (e.g., Fezer and Sweeney, 2002).
2. The following Northeast and Midwest cities reversed declines: Providence, Boston, Jersey City, Worcester, St. Paul, New York City, Minneapolis, Chicago, and Kansas City.
3. This section draws upon DFAIT (2003).
4. US Bureau of Labor Statistics data on real GDP, 1996 = 100. The concept excludes remuneration of military and public personnel stationed outside the United States.

Canada-US Values Distinct, Inevitably Carbon Copy, or Narcissism of Small Differences?

Christian Boucher[1]
Policy Research Initiative

"It is the natural tendency for...similar groups of people to exaggerate otherwise superficially minor differences. The more alike the groups, the more they will seek ways to differentiate from each other.... Uniting against others is normal human behaviour." (Sigmund Freud on the Narcissism of Small Differences, 1930).

Canada-US comparisons are always subject to vigorous debate among public policy researchers and practitioners. The extent of similarities and differences in values and belief systems, and their evolution over time, are both important and timely for policy development on the 10th anniversary of the North American Free Trade Agreement (NAFTA). We have heard both arguments: the thesis of inevitability – Canada's values are converging toward US values with growing economic integration with its southern neighbour (Inglehart et al., 1996; Simpson, 2000; Pastor, 2001) – and the thesis of unpredictability or myth of converging values (Lipset, 1990; Adams, 1997, 2003a,b). And most social disciplines have their own explanations for the trajectory that Canadian and American values have taken over the past two decades. But are there real differences between these two theses? Or is it merely semantic?

Most analysts would agree that in a global context, Canada has more in common with the United States than with the other G-8 countries. Nonetheless, whether values and beliefs in Canada and the United States are becoming more similar has profound policy implications for Canada. The main objective of this article is to look at the common and strikingly different characteristics of both societies using values and the belief system of the general public as the main analytical tool, and assess the trajectory over the rapid economic integration of the past two decades.

Perspectives on Canada-US Value Changes

Perhaps the "policy" argument has been the most used in past decades to highlight divergence or convergence of values between both nations. The adoption of the *Official Languages Act* in 1969, followed by the Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism, and the *Canadian Multicultural Act* in 1985, was frequently used to highlight the differences between the countries. On the other hand, the introduction of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* in 1981 was used to emphasize the Americanization of Canada, because it limits the power of the state and increases the legal protection of individual rights. More recently, gun controls, the decriminalization of marijuana, same-sex marriages, the Kyoto Protocol, and the war in Iraq are all examples of distinct Canadian fingerprints. The pollster Frank Graves (2003) made the hypothesis that "the new North American trajectory may have been altered following distinct national decisions of North American countries on issues such as kyoto ratification and the war in Iraq," but concluded after computing his polling evidence that "major (recent) policy disagreements did not have lasting or significant damage to intra-country attitudes."

Others used the "historical" argument to claim that both countries are different. Lipset (1990) argued that Canadian-American value differences

Christian Boucher is a Senior Policy Research Officer at the Policy Research Initiative.

are attributable to variations in founding circumstances and contrasting historical experiences. Pollster Michael Adams' line of reasoning goes in the same direction. He claimed in his most recent book (2003) that Canada and the United States are "fundamentally different" and "always have been," and argued that the two countries "were separated at birth, organized and governed differently." He suggested that the principles of both constitutions and of nation building diverge from the original intent. Life, liberty, and the pursuit of happiness are the centre of the American constitutional tradition, while peace, order, and good government were the principle elements of the constitutional framework in Canada. He argued that Canada was built by compromise while the United States by conquest. Canada had rebellions, the United States a civil war, dividing even today the North from the South. In Prime Minister Mackenzie King's words, "if some countries have too much history, Canada has too much geography. Unlike the United States, it finds little to celebrate: no revolution, no declaration of independence, no civil war to free the slaves."[2]

The "structural" argument was also made to support the claim of divergence. According to Horowitz (1973), the variations in the prevailing value systems of the two countries may have more to do with their basic structural differences. Canada, he argued, was a case of "lagged development and has been slower to give up the values and lifestyles characteristic of a less industrialized, more agrarian society." This line of reasoning implies that if Canada and the United States become structurally more similar, their values should converge too. There is important evidence of structural convergence between both countries over the past two decades. Consider the domains of post-secondary graduates, women's presence on the labour market, population ageing, and computer and Internet access. Others, like Lipset (1990), argued that structural factors such as ecology, demography, and economy, have had a tremendous impact on the development of values and attitudes toward government on both sides of the border. The geographic immensity, the relatively low population density, and less abundant resources made Canada much more dependent on government involvement in the economy to provide services for which private capital or a profitable market have not been available. In the United States, less emphasis was put on government involvement in terms of economic intervention and protection against a powerful neighbour. There are even some economic historians who advance a theory called the "Laurentian" thesis, which includes the assumption that Canada could not have survived as a separate country without state intervention and economic links to Europe.

The "interdependence" argument works at multiple levels, but it is defined largely in economic terms and favours the thesis of value convergence. The two countries have the largest bilateral trading relationship in the world (Fry, 2003); each is the other's most important source of imports and exports, and trade volume has increased threefold over the past decade, and six fold over the past two decades (DFAIT, 2003). The massive volume of American and Canadian investments in each other's country is also well documented. Canada-US trade grew much faster than interprovincial trade in the 1980s and 1990s (Coulombe, 2003), although Canada's regional economies have relied more and more on interprovincial exports as a key source of economic growth since 2000 (SC, 2004). More than two thirds of US merchandise trade with Canada is intra-firm (DFAIT, 2003). Another key trend has been the increased use of imports from each other as inputs into exports to each other (Schwanen, 2003). Canada receives the largest share of its foreign patents from American investors, and the United States receives the largest share of foreign patents from Canadians. (However, each has been falling over time.) In addition to these commercial linkages, Canada is the first source of foreign tourists for the United States, and the United States is the first source of foreign tourists for Canada (Fry, 2003).

The geographic immensity, the relatively low population density, and less abundant resources made Canada much more dependent on government involvement in the economy to provide services for which private capital or a profitable market have not been available.

TABLE 1

	# of Items	Leader of Change* 1990	2000
I Economic dimension:			
1 Economic outlook (Better off in 1/5 years)	2	NA	NA
2 Support for free markets (% support free market)	4	NA	Can
3 Job attribute: self-actualization (% mention 5)	5	Can	Can
4 Job attribute: Comfort (% mention 5)	5	Can	US
5 Quality to teach to kids: thriftiness (% important)	1	US	US
6 Support for meritocracy (% support)	1	US	US
7 Control over destiny (% control)	1	US	US
II Political dimension:			
8 Interest in politics (% very/somewhat)	1	Can	Can
9 Confidence in government institutions (% confidence)	4	Can	US
10 Confidence in non-government institutions (% confidence)	4	US	Can
11 National pride (% proud)	1	Can	Can
12 Fight for country (% yes)	1	US	Can
13 Cosmopolitanism (% local)	1	Can	US
14 Protest behaviour (% protest)	5	Can	US
15 Post-modern orientations (% post-modern orientation)	6	Can**	Can
16 Environmental ethics (% high environmental ethics)	3	NA	US
III Social dimension:			
17 Situational intolerance: social (% intolerant)	5	US	US
18 Situational intolerence: racial (% intolerant)	2	US	Can
19 Civil permissiveness (% 1 or more behaviours is justified)	4	US	Can
20 Subjective well-being (% well)	1	Can	US
21 Egalitarian spousal relationship (% agree)	3	Can	
22 Quality to teach to kids: care for others (% important)	2	Can	Can
23 Trust in Americans (Canada)/trust in Canadians (United States)	1	NA	US
IV Moral dimension:			
24 Moral permissiveness (% justifiable)	6	Can	Can
25 Quality to teach to kids: religious (% important)	1	US	US
26 Quality to teach to kids: secular (% important)	3	US	US
27 Subjective religiosity (% believe in god)	1	Can	US
28 Church attendance (% once a week and more)	1	US	Can

A full definition of these measures is available on request.

* "Leader of change test" was computed as follows for 1990 and 2000. If, for example, between 1981 and 1990 Canadian values approached American 1981 levels, American values were deemed to have led the values of their northern neighbours. But, if between 1981 and 1990 American values approached Canadian 1981 levels, Canadian values were deemed to have led the values of their southern neighbours.

** Nevitte (1996).

Interdependence arguments can also be extended to the geographical proximity of the United States to Canada. As Krugman (1991) pointed out, "Canada is essentially closer to the United States than it is to itself." Harris and Schmitt (2001) noted that many provinces are "closer to northern US states than distant Canadian provinces." Infrastructure between both countries also forms one immense and interconnected network: rail, electricity, gas pipelines, and the St. Lawrence Seaway are increasingly organized on north-south continental lines (Fried, 2003). At yet another level of integration, Canada and the United States share strategic interests in the defence of the continent.

Finally, the "cultural" argument refers to the wide spectrum of American cultural products, and the volume of cross-border media and communications transactions between the countries. The defenders of this argument are of the view that the cultural differences are lessening as Canadian culture is attacked by the US mass media. About 80% of the Canadian population has access to all the major American television networks. However, review of the sparse empirical literature on the effect of American media on Canadian values reveals no conclusive relationship (Surlin, 1985). American media would impact on Canadian's cognition (e.g., knowledge of US public affairs), but is inconclusive concerning American media effects on attitudes, values, beliefs, and norms.

Data and Methods

There is no consensus on the best way to determine the shape and substance of public values. Both qualitative and quantitative methods (e.g., review of laws, regulations, constitutions, policies adopted by governments, institutional arrangements, and broad measures such as crime rate and level of unionization, and public opinion surveys) have been used in the past. The approach that appears to be the most objective, comparable across time and nations, and broadest in scope comes from survey questionnaires. This paper relied mainly on the three waves of the World Value Survey (WVS) (1981, 1990, and 2000) for which a Canada-US value assessment for all three waves has never been conducted.

Building on previous research on general public values, a framework was developed to analyze, in a thorough manner, both societies, since the implementation of the Canada-US Free Trade Agreement (FTA). The initial task was to reduce the number of data elements under investigation and pay attention to a core set of indicators. Three necessary steps were required. First, about 300 individual survey items were winnowed down to 86, using three criteria:

- a time-series benchmark (Are there at least two points in time?);
- Canada-US benchmark (Was the same question asked both in Canada and in the United States?); and
- significance (Does the addition of this item broaden the research scope?).

The second step grouped these survey items into 28 measures using a combination of methods including

FIGURE 1

A Shift Toward Post-Modern/Secular Values, the Largest Change Characterizing Both Societies Between 1981 and 2000

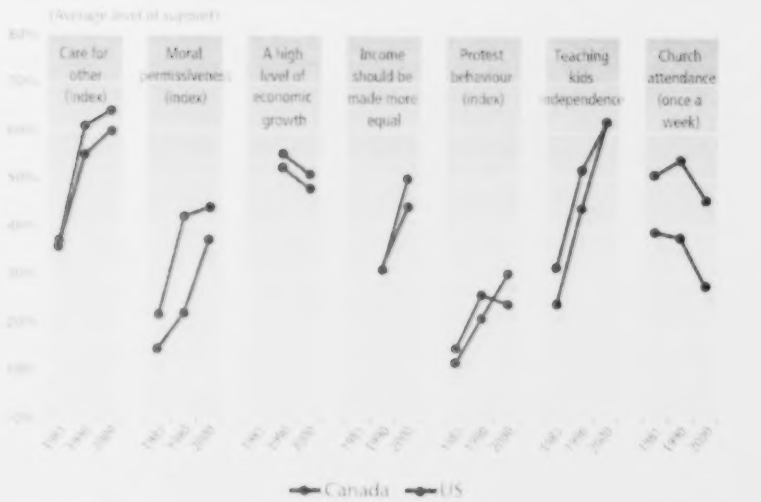


FIGURE 1

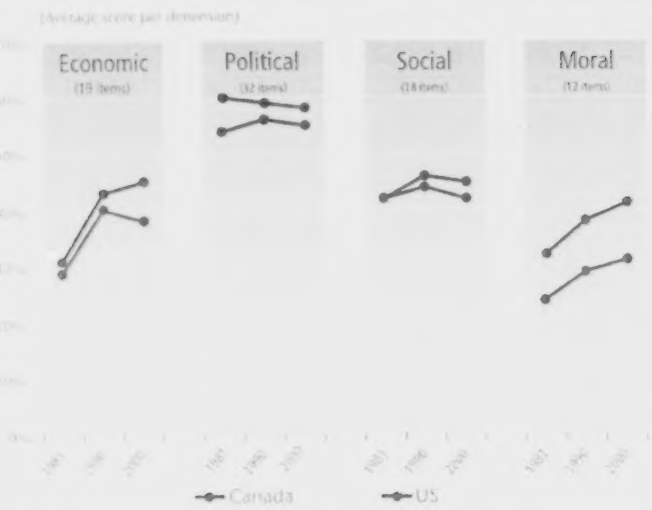
A Shift Toward Post-Modern Secular Values, the Largest Change Characterizing Both Societies Between 1981 and 2000

FIGURE 2

Canada-US Difference per Domains

FIGURE 2

Canada-US Difference per Domains



multivariate and bivariate techniques. The third step summarized the 28 measures into four broad dimensions (i.e., economic, political, social, and moral). Table 1 presents the 28 measures and four dimensions.

Analysis

Our findings can be summarized as follows:

1. Canada and the United States have substantially changed over the past two decades. In some cases, significant and mostly unheard movements in value research were observed. The changes that took place are very coherent. They generally support the post-modern thesis that Canada and the United States became much more progressive and secular regarding some aspects of economic, social, political, and moral issues. Figure 1 summarizes a few selected survey items where important changes occurred in both countries between 1981 and 2000, and Figure 2 presents more aggregate figures for each societal domain.
2. The value differences between Canada and the United States are small. Differences, observed across a range of indicators, are often a matter of degrees rather than direction, except for religious and moral issues, where larger gaps are found. This first set of findings goes in the expected direction. After all, Canada and the United States share a unique relationship both economically and socially. Nevitte (1996) argued that in a global perspective, Canada and the United States have very similar values and have more in common than any other nations in the world. The differences between Canadian and US values may be more technical than substantial.
3. The trajectory of the value changes is more complex. Based on the "interdependence" and "structural" analysis, and the claims made by some of the pioneers on Canada-US value research (Nevitte, Inglehart, and Basanez),[3] one would have expected to observe a convergence of values between both countries over the past two decades. This is not happening. Overall, our analysis suggests that Canadian and American values did not converge to a common denominator between 1981 and 2000, and the cumulative evidence suggests that both societies are growing apart. First, Adam's analysis (2003) using a different set of values and methodologies concluded that Canadians were distinct from the United States on 73% of 56 values; with 43% of these values, the differences grew between 1992 and 2000. Subsequent tests provide very similar results. (Of the 86 values reviewed between 1990 and 2000, 47% grew apart.) Second, Nevitte (1996) found that values between both countries were shifting more or less in tandem for the 1981-90 WVS data.[4] This pattern was confirmed in our paper during this same period with the same dataset, but with different value measures. For the paper that is the source of this article, the same "tandem" test for 1990 and 2000 revealed that, in a majority of cases, the trajectories of values between both countries were moving in different directions (only

in 11 of 26 cases was the trajectory the same), offering additional evidence of divergence.

It is important to stress that these differences in trajectories are happening in core topics: support for meritocracy, interest in politics, and protest behaviour. Cosmopolitanism and civil permissiveness decreased in Canada and increased in the United States, while fight for country and secularism increased in Canada and decreased in the United States between 1990 and 2000.

4. The divergence trends in Canada and the United States are not happening across the board, and the line dividing convergence from divergence is small over the past two decades, especially for the political and social dimensions. The moral dimension experienced a strong divergence between 1981 and 1990, and a strong convergence between 1990 and 2000, with a net divergence gap between 1981 and 2000. With the economic dimension, there was a weak trend toward convergence between 1981 and 1990, and a strong trend toward divergence between 1990 and 2000, with a net effect toward divergence between 1981 and 2000. For the political and social dimensions, two conclusions emerge. First, the demarcation between convergence and divergence is small. Figure 2 summarizes the Canada-US differences for each key domain. It is difficult to draw definitive conclusions from these movements.

5. One line of reasoning appears clearer. The earlier assumption that "the US only shows Canada the image of her own future" (Horowitz, 1973) seems implausible in light of these data.[3] The overall pattern is one in which the two countries influence each other on core value domains. What is the evidence of the "cultural lag" hypothesis? Overall, Table 1 suggests that both societies generally lead on values that are nationally recognized. Canadians consistently led in 1990 and 2000 on government post-modern orientations, on collectivism (teach kids the need to care for others), moral permissiveness, job attribute (self-actualization), but also on national pride and interest in politics. The United States consistently led in 1990 and 2000 on support for meritocracy, control over destiny, religiosity (i.e., as a quality to teach to children), social situational intolerance, but also on thriftiness and secularism. Other researchers came up with similar conclusions regarding the thesis of global Americanization. Inglehart and Baker (2000) found that Americanization is occurring internationally largely at the superficial level of Coca-Cola and Big Macs. As they put it, "industrializing societies in general are not becoming like the US [for] its people hold much more traditional values and beliefs than those in any other equally prosperous society."

Our analysis suggests that Canadian and American values did not converge to a common denominator between 1981 and 2000, and the cumulative evidence suggests that both societies are growing apart.

Conclusion

This article suggests that Canadian and American values have changed significantly over the past two decades, with gaps between both societies remaining important in several areas. Lipset may have been right once again when he claimed in the late 1980s that the FTA would not Americanize Canadians. More recently, Adams (2004) concluded that "the adoption of NAFTA in 1994 had no obvious effect on social values north of the border." Ashford and Timms (1992) came to a similar conclusion analyzing the values in Europe from 1981 to 1990. According to those authors, "national culture and opinion in Europe remain robustly diverse in spite of the increasingly close political and economic ties which bind EEC member countries." The research discussed in this article suggests that a similar phenomenon is taking place in North America.

Still, beyond the theses of distinct societies or inevitable carbon copies, the question remains as to whether Canadians are slipping too easily into a narcissism of small differences (i.e., believing that our identity depends on the extent of differences between Canada and the United States, rather than on the similarities and shared values).

What Did The Experts Say?

Yves Poisson, Public Policy Forum

Deepening North American economic integration is possible while maintaining national, political, social, and cultural autonomy. This was the main consensus at the Public Policy Forum's second Rethinking North American Integration conference. The conference focused on the results of a survey conducted by EKOS Research Associates on values and attitudes toward North American integration, conducted in Canada, the United States, and Mexico. Expert speakers from the three countries commented on the results and shared their insights into the course of North American integration.

That economic integration in North America is increasing dramatically has been well known for some time. This integration has not led to the development of a continental identity or political integration in the European Union style. On the contrary, the EKOS research data presented at this conference indicate that national identities remain primary among Canadians, Mexicans, and Americans. Moreover, political autonomy, indicated in Canada by different policies on everything from Iraq to marijuana, has not had a large impact on American public opinion of Canada, and may even have helped it. In other words, Canada and Mexico need not become Americanized politically and culturally to enjoy the benefits of an integrated North American economy.

This phenomenon can be clearly seen in Canadian attitudes regarding North American integration. Although fears of Americanization remain, Canadians are increasingly comfortable with the discussion concerning economic integration, which is seen as separate from political and cultural issues. At the same time, while Canadians, Americans, and Mexicans understand that it is essential to maintain efficient movement of goods and people through the borders, they are increasingly sceptical about the practicality, and the benefit of getting rid of these borders, physically and politically.

Although fears of Americanization remain, Canadians are increasingly comfortable with the discussion concerning economic integration, which is seen as separate from political and cultural issues.

The general consensus among conference participants was that these and other factors, including the political situation in the United States, make it unlikely that further changes of the magnitude of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) would happen anytime soon. Instead, incremental change, building on the new confidence and benefits of NAFTA for all three countries, can be used to increase integration. Looking at ways of improving its dispute resolution mechanisms, extending it to previously excluded areas, and increasing the effectiveness of its environmental controls were all seen as possible steps in the medium term.

One of the most promising areas for further integration is environmental policy, where Canadians, Americans, and Mexicans want increased harmonization leading to a "race for the top" within North America. This is especially true for water, toxins, and air pollution, with climate change being more controversial. It is interesting to note that the EKOS research indicates that a majority in each country indicated they would like to see an integrated North American policy relating to environmental quality – the only issue for which this is the case. Also important is the role of environmental issues within trade negotiations. Participants spoke, in particular, about NAFTA's Commission for Environmental Cooperation and the need for increased resources to fulfill its mandate.

The other area seen as desirable was the Canada-Mexico relationship within the North American context. Many participants emphasized the advantages of strengthening this aspect of the North American relationship. Both Canada and Mexico must work to improve their image within the United States and their capacity to lobby for their interests within the US political system. It would be to Canada's advantage for the United States to better understand the complex Canadian-American relationship, which implies an investment on our part. Moreover, the importance of shaping issues in terms of domestic

American interests and gaining allies within the United States who share one's interests, was understood to be vital to the success of any such campaign. Also important is the ability of Canada and Mexico to work together to increase their negotiating power relative to the United States. For this to be a success, real progress must be made to strengthen the Canada-Mexico component of the North American relationship. This would not only involve increasing knowledge of each other, but also a strengthened economic and political relationship.

For more information on this conference, visit the Public Policy Forum web site at <www.ppforum.ca>.

References

Adams, Michael. 1997. *Sex in the Snow*. Toronto: Viking.

———. 2003a. *Fire and Ice: The U.S., Canada, and the Myth of Converging Values*. Toronto: Environics Research Group.

———. 2003b. "Presentation on Main Findings of Fire and Ice to Federal Deputy Ministers." Event organized by the Canadian Centre for Management Development (November 19).

———. 2004. "Canadians Are Nothing Like Americans." *The Walrus* (April/May).

Ashford, Sheena and Noel Timms. 1992. *What Europe Thinks: A Study of Western European Values*. Dartmouth.

Canada. DFAIT (Department of Foreign Affairs and International Trade). 2003. *NAFTA@10*. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade.

Canada. SC. (Statistics Canada). 2004. "Study: Interprovincial and international trade among the provinces." *The Daily*. March 5.

Coulombe, Serge. 2003. "Intranational and International Trade, the 'I- Curve,' Trade Barriers, and Growth." 37th Meeting of the Canadian Economics Association, Ottawa (May-June).

Freud, Sigmund. 1961. *Civilization and Its Discontents*, trans. and ed. James Strachey. New York: W.W. Norton.

Fried, Jonathan T. 2003. *Canada in North America: Reflections and Options*. Ottawa: Department of Foreign Affairs and International Trade, October 30.

Fry, Earl H. 2003. "The Role of Sub-National Governments in North American Economic Integration." Paper presented at the IRPP Conference on Art of the State II Thinking North America: Prospects and Pathways, October 16-18.

Graves, Frank L. 2003. "Identity and Reciprocal Image: How North Americans See One Another." Public Policy Forum Conference on Rethinking North American Integration, October 30.

Harris, Richard G. and Nicholas Schmitt. 2001. "The Consequence of Increased Labour Mobility within an Integrating North America." Paper presented to the Industry Canada Conference on North American Integration, June, Calgary, Alberta.

Horowitz, Irving Louis. 1973. "The Hemispheric Connection." *Queen's Quarterly* 80, no. 3: 327-359.

Inglehart, Ronald and Wayne E. Baker. 2000. "Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values." *American Sociological Review* 65 (February): 19-51.

Inglehart, Ronald, Neil Nevitte, and Miguel Basañez. 1996. *The North American Trajectory: Cultural, Economic, and Political Ties among the United States, Canada, and Mexico*. New York: Aldine De Gruyter.

Krugman, Paul. 1991. *Geography and Trade*. Cambridge, England: The MIT Press.

Lipset, Seymour Martin. 1990. *Continental Divide: Of the United States and Canada*. New York: Routledge.

Nevitte, Neil. 1996. *The Decline of Deference*. Peterborough: Broadview Press.

Pastor, Robert A. 2001. *Toward a North American Community*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Schwanen, Daniel. 2003. *Free Trade and Canada – 15 Years Later*. Institute for Research on Public Policy, December.

Simpson, Jeffrey. 2000. *Star-Spangled Canadians*. Toronto: Harper Collins.

Surlin, Stuart H. 1995. "TV, Values, and Culture in U.S.-Canadian Borderland Cities: A Shared Perspective." *Canadian Journal of Communications*.

Notes

1 This article is excerpted from a larger paper. The full version is available on request by email to c.boucher@prs-srp.gc.ca

2 Speech to the House of Common, Ottawa, June 18, 1936.

3 They concluded that the basic values of all Canadian and American societies are converging and becoming more alike as time goes by.

4 Nevitte (1996) found that between 1981 and 1990 the directions of change between both countries were the same on 22 of the 25 dimensions presented.

5 Jeffrey Simpson (2000) claimed that both countries are "becoming more alike" and "this drawing together does not arise because Americans are changing... Canadians are the ones...who are becoming more American," but not the other way around.

The Regional Dynamics of Province-State Relations

Canada and the United States

Jean-François Abgrall
Policy Research Initiative

Canadian provinces and US states have had bilateral relations for a long time. Yet, these relations are now so frequent and so diverse that, more than ever, they have become an essential part of the relationship between Canada and the United States. New memoranda of understanding, compacts, and agreements continuously confirm and add to the vitality of these relations.

Not only is the universe of province-state relations expanding rapidly, but their complexity is also increasing. Better understanding this dynamic and its implications has become an urgent necessity for the two federal governments, particularly the Government of Canada. To appraise the consequences of expanding province-state relations, it is necessary to evaluate the extent of the transformations taking place. But first, we need to start with a thorough description of the actual situation.

The overall objective of the ongoing PRI study is to formulate policy recommendations for the Government of Canada based on the implications of province-state relationships.[1] The thrust of this article is more modest. Its chief aim is to give an overview of the web of relationships among provinces and states. Then we consider some lessons that can be drawn, at this point, from contemporary province-state relations. As well, some hypotheses related to policy implications and recommendations are proposed, but these are simply a glimpse at what seems to be taking shape in the distance. These latter considerations constitute two shorter sections at the end.

Global Para-Diplomacy

Global para-diplomacy refers to links between provincial governments and foreign central or state governments "for the purpose of influencing general trade, investment, and other policies and actions" (Duchacek, 1990:18). Canadian provinces have been involved in global para-diplomacy for a long time, and not simply with the United States. Many provinces have relationships with political entities in Europe, Asia, Africa, and so forth. Yet, in recent years, provincial priorities have definitely focused on relationships with Canada's southern neighbour.

As part of global para-diplomacy, trade missions and official visits are commonplace. The Atlantic Provinces joined forces with the Government of Canada in Team Canada Atlantic. Premier Klein and Premier Campbell undertook a joint mission in Texas and California in late 2003. Once elected, Premier Charest and Premier McGuinty's first initiatives abroad were to meet officials in New York.

More recently, official visits have taken another dimension, as some premiers have not limited their contacts to state officials. Both, Premier Klein and Premier Hamm have paid separate visits to Vice-President Cheney. However, some premiers have expressed reservations about this type of initiative (Dunfield, 2003:1).

Provincial missions abroad have also become part of the diplomatic landscape. Quebec has seven such offices in the United States; Alberta has one, in Portland, Oregon, and it plans to open another one soon in Washington, DC. Premier McGuinty announced his intention to reopen

Jean-François Abgrall is a consultant working with the Policy Research Initiative.

some offices for Ontario. Missions and official visits in Canada are also common from US states. Over 10 states have offices in Canada.

Membership in US organizations is another frequent form of co-operation. The Council of State Governments, the National Conference of State Legislatures, the National Governors Association and their regional branches have granted memberships – full, associate, or affiliate – to the governments of the provinces, to their legislative assembly, and to the premiers. Conversely, membership of US states in Canadian organizations does not seem to exist. This points to an asymmetry that is one of the striking aspects of province-state relations.

From all indications, it appears the number of provincial global para-diplomacy relationships with the United States has grown regularly in recent years. The new element here is the direct exchange between some premiers and officials of the US government. Yet, as a whole, the developments of the last decades are a sign of greater co-operation between provinces and states.

We now turn to a more innovative aspect of province-state relationships: trans-border para-diplomacy.

Trans-Border Para-Diplomacy

Trans-border para-diplomacy refers to links between neighbouring provinces and states. Recently, it is in this area that the intensity of activities has been the highest, and is where initiatives are the most innovative, signalling, perhaps, the emergence of cross-border regions.

Two reasons for this could be the fragmentation of international relations leading to the multiplication of "trans-governmental relations," that is, "direct interactions between agencies (governmental sub-units) of different governments" (Keohane and Nye, 1976:4), and a restructuring of these relations around regional priorities.

The Fragmentation of International Relations

The emphasis on economic issues, the focus on trade liberalization, and the ensuing opening of borders to goods, services, persons, and ideas have made international relations a continuation of the domestic functions of the central governments in a number of sectors, such as energy, transportation, and agriculture, but also in the environment, culture, and even public administration. Today, branches and departments of central governments have their own international links. For the same reasons, international relations have become more and more important for the sub-federal governments, given their responsibilities in most of these areas.

The same underlying causes (i.e., emphasis on economics, trade liberalization, and so forth) have led the provinces to pay greater attention to their partners throughout the world and, singularly, to their neighbouring partners. This is not specific to the relations between Canada and the United States; it is happening in Europe as well. In fact, it is an illustration, in the realm of international relations, of a wider phenomenon associated with modernity in general. "[A]s social relations become laterally stretched and as part of the same process, we see the strengthening of pressure for local autonomy and regional cultural identity" (Giddens, 1990:65).

Trade agreements between Canada and the United States, and later with Mexico, as well as the negotiations leading to and following the creation of the World Trade Organization, illustrate and have contributed to the fragmentation of international relations. Sectoral issues were often so complex that they required special negotiations by experts, and they often led to specific agreements or treatments, on services, in agriculture, on the environment, on culture, and so forth. In addition, these negotiations also called for continuous consultations after agreements were signed. Given the shared jurisdictions, the provinces were drawn into the negotiations, and they remained involved in their implementation.

As an example, in agriculture, the States-Provinces Agricultural Accord was established in 1984. When Mexico joined, it became the Tri-National Agricultural Accord. At its annual meetings, representatives of the Canadian provinces, and US and Mexican states discuss the challenges faced by their respective agricultural sectors.

Trans-border para-diplomacy refers to links between neighbouring provinces and states. Recently, it is in this area that the intensity of activities has been the highest, and is where initiatives are the most innovative, signalling, perhaps, the emergence of cross-border regions.

Three bilateral working groups (Canada-United States, Canada-Mexico, United States-Mexico) have been organized. Between Canada and the United States, questions such as animal health affecting trade, agricultural biotechnology, and certification issues are discussed. In addition, Canadian provinces also work closely with, and in some cases are members of, the US National Association of State Departments of Agriculture.

The Development of Trans-Border Para-Diplomacy

As the fragmentation of international relations takes place, and as provinces are more and more involved internationally on sectoral issues, another dynamic is emerging. Neighbouring provinces and states become increasingly aware of the benefits of regional co-operation, thus contributing to a new dimension of Canada-US relations.

Usually, this co-operation applies to the same range of sectors, regardless of the regions. Not surprisingly, it extends mostly in the areas under provincial or shared jurisdiction, or at least of shared interest, such as trade, agriculture, transportation, energy, tourism, technology in general, the environment and, of course, border issues. It may take the form of new organizations, or it may instill new life or provide new mandates to existing ones. But, most importantly, there does not seem to be any set pattern, and the organizational responses vary considerably depending on the circumstances. The same types of organizations can be found in different regions, but each region has its own mix of co-existing organizations.

More and more provinces have signed memoranda of understanding with neighbouring states: Alberta with Montana (1985), Manitoba with Minnesota (1988), British Columbia with Washington State (1992), Ontario with New York (2001) and with Michigan (2002), Quebec with New York (2002). Earlier, these understandings were likely specific, on the environment for instance but, recently, have tended to become more encompassing, mostly calling for general economic co-operation.

As the fragmentation of international relations takes place, and as provinces are more and more involved internationally on sectoral issues, another dynamic is emerging, that of regional co-operation.

At the same time, in some areas, cross-border co-operation appears to transcend the usual bounds of para-diplomacy, suggesting the emergence of cross-border regions.

One striking example is the Pacific Northwest Economic Region (PNWER). The PNWER is the most recent, but also the most sophisticated regional organization of its sort in North America. Its members are British Columbia, Alberta, Yukon, and the states of Alaska, Idaho, Montana, Oregon, and Washington. It is the only organization established specifically for regional co-operation on that scale.

The PNWER's structure is elaborate. It has an executive committee, a delegate council and a private sector council, working groups, and a secretariat. One striking characteristic of the PNWER is its representation, balanced between public and private sectors, Canadian and US members, members of the legislatures and members of the executives, and majority and minority (opposition parties in Canada).

The resolutions passed by the PNWER are clearly marked by regional priorities, whether it is on energy, agriculture, or the environment. Despite that strong focus, the PNWER has not been overly critical of the federal governments. At most, we find a resolution in 2003 urging the US government to remove the embargo on Canadian beef. Yet, it is undeniable that a regional solidarity is manifesting itself. A case in point is the support given by four US states in the PNWER for Vancouver's bid for the Winter Olympic Games, which drew criticism from *The New York Times* (2003).

The next region offering a parallel is the East. The Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers (NEG/ECP) goes back 30 years to 1973. It is a much lighter institution. It has a twin secretariat, staffed on the United States side by the secretariat of the Governor's Conference, and on the Canadian side, it is under the responsibility of the secretariat of the Council of Atlantic Premiers. The NEG/ECP Conference also relies on working groups or committees, such as the Northeast International Committee on Energy, or the International Northeast Biotechnology Corridor.

At the 2000 meeting in Halifax, the Conference entered a new phase with the establishment of the Standing Committee on Trade and Globalization that works on transportation and border issues, and encourages trade promotion among its members. That

meeting also marked the first time the business sector held a forum in parallel with the Conference meeting.

The NEG/ECP has been a useful club where neighbours have had opportunities to discuss issues of common interest. But, it has been much more than that. On many issues, it has sponsored influential studies. In recent years, much work has been done on environmental issues. The Working Group on Global Mercury Assessment presented a report that led to a letter from the Conference to the United Nations Environment Programme sharing its findings and recommendations. Over the years, the Conference has submitted a number of resolutions to the federal governments. It urged repeal of Section 110 of the US *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* of 1996 that imposed new controls on foreigners on entry and exit at the US border. On the subject of acid rain, the conference also passed a resolution calling on "the US EPA to reconsider its revision [of the rules governing New Source Review under the Clean Air Act] and recommit to protecting the public health of all citizens" (NEG/ECP, 2003:1).

For all its initiatives, the Conference is not the rallying point that PNWER has become in the West. While cross-border co-operation is also increasing in the East, it does not display the same dynamic of the emergence of a cross-border region. But it is still more than what can be found in other regions along the border.

Still, cross-border co-operation is on the rise everywhere. In the Great Lakes region, Ontario and Quebec are associate members of the Council of Great Lakes Governors and of the Great Lakes Commission (although neither organization has championed cross-regional co-operation much beyond concern for the environment). There are other regional initiatives like the International Association of Great Lakes and St. Lawrence Mayors that has its secretariat in Québec City, or the memoranda of understanding between Ontario and New York and Michigan. But so far, the region does not appear clearly as a working concept except, of course, for the Great Lakes system, which could become one major, but only one, dimension of a regional entity.

In the Prairies, regionalization is still in its infancy. There is co-operation between Manitoba and its neighbours on the management of the Red River Basin, for instance. That province also has a memorandum of understanding with Minnesota, and Saskatchewan has one with Montana, but this does not yet translate into a regional dynamic, despite the efforts of a few, mostly US, non-governmental organizations that try to promote the concept of Northern Great Plains. However, the lack of organizational structure did not prevent Manitoba from participating in a joint mission with US states in Northern Europe on the subject of energy diversification. On that occasion, Manitoba signed a memorandum of understanding with Iceland, and the ambassadors from Canada and the United States were present at the ceremony.

Lessons From Cross-Border Co-operation

The first overwhelming observation is almost tautological: the cross-border organizations' priorities are in the regional dimensions of areas where provinces and states have jurisdictions (exclusive or shared). As organizations, they rarely venture into issues that lack this characteristic. We only know of one example to the contrary, when the NEG/ECP passed a resolution on China on humanitarian grounds, related to the events in Tiananmen Square in 1989.

The situation is more complex when it comes to areas where the provinces and states have jurisdiction, but where the issues transcend the region (e.g., energy or the environment). For example, the PNWER has decided to study some technical aspects of the Kyoto Protocol. However, in areas of shared jurisdiction or shared interests, the organizations have usually worked closely with federal authorities, which is often the case in agriculture, transportation, border security, or the environment. That collaboration does not preclude regional lobbying, which is one raison d'être of these organizations. Yet there is always the possibility that regional viewpoints will trump national priorities, as in the case of acid rain with the NEG/ECP.

Second, provinces and states learn from one another. Recently, at a PNWER meeting, representatives of US states passed a resolution calling for better briefing from their federal government on questions of trade negotiations. They encouraged "State Legislators to review Alberta's International Trade Agreement Implementation Act to determine if it might be applicable in US jurisdictions" (PNWER, 2003:1).

Third, this cross-border co-operation always strives to improve relations between neighbours. Exchange of information is one avenue to that end. But more and more mechanisms have been established to avoid and resolve eventual disputes. The NEG/ECP has

established such a mechanism; the PNWER is implementing its own; and the Alberta-Montana memorandum of understanding contains one. This does not always prevent disputes, even local ones, as when Abbotsford, British Columbia, was able to prevent the building of power lines that Suma, Washington, was requesting. In that example at least, the decision of a higher jurisdiction – the National Energy Board – made the difference (Hume, 2004:1).

concerned by this new regional and cross-border phenomenon.

The two trends that we identified – fragmentation of international relations along sectoral lines and regional restructuring – cannot be ignored. They are now an integral part of Canada-US relations, and they do not show any sign of abating.

As far as regional cross-border co-operation is concerned, it seems to benefit local actors through better

Cross-border co-operation is on the rise everywhere.

Fourth, co-operation between cross-border partners can lead to common initiatives toward third parties (e.g., the mission Manitoba shared with US states in Europe). However, so far there have not been that many examples of such joint initiatives. The support by US states of Vancouver's Olympic candidacy is of that nature, and so are a few initiatives, especially in tourism for instance, intended to market New England and the Maritimes in Europe, or the Northwest region in Europe and Asia.

Policy Implications for the Government of Canada

This presentation of a new dynamic in relations between Canada and the United States is, given the complexity of the phenomenon, necessarily brief. It is risky at this stage to draw definite conclusions. Yet, we can share some preliminary propositions, subject to further testing.

In particular, we can start addressing the all-important question of whether the Government of Canada should be

understanding and the pooling of common interests. In that way, it is positive for all as it furthers global co-operation between Canada and the United States.

Until now, regional organizations have been largely respectful of their jurisdictional limitations, and they have usually acted as regional relays of national policies. Hence, they should be seen as opportunities in the overall relationship with the United States.

In North America as in Europe, cross-border co-operation is "highly context-sensitive, conditioned by degrees of regional self-awareness, local identities [and] ideological discourses" (Scott, 1999:606), but these are all normal ingredients in a federation. Cross-border co-operation adds a new context to federal-provincial relations, but the heart of the matter remains the same. Not all regions or provinces engage in cross-border co-operation in the same way or to the same extent, and the Government of Canada should integrate these differences in its approach to Canada-US relations.

References

Duchacek, Ivo D. 1990. "Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations." Federalism and International Relations. *The Role of Subnational Units*, eds Michelmann and Soldatos. Oxford: Clarendon Press, pp. 1-33.

Dunfield, Allison. 2003. "Premiers to discuss Canada-U.S. relations" *The Globe and Mail*, July 8, <http://www.globeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20030708.wprem0708/BNStory/National/>.

Giddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press, 186.

Hume, Mark. 2004. "Jubilant B.C. Mayor Savours Victory over US Power Giant." *The Globe and Mail*, March 5.

Keohane, Robert, O. and Joseph S. Nye. 1976. "The Complex Politics of Canadian-American Interdependence." *Canada and The United States: Transnational and Transgovernmental Relations*, eds A. Baker Fox et al. New York: Columbia University Press, pp. 3-15.

NEG/ECP (New England Governors/Eastern Canadian Premiers). 2003. "Resolution Concerning Equitable Air Pollution Control Strategies, Resolution 28-8." 28th Annual Conference of the New England Governors and the Eastern Canadian Premiers. Groton, CT. September 7-9.

PNWER (Pacific NorthWest Economic Region). 2003. Trade & Economic Development Working Group, Session II Action Item. Annual Summit July 16.

Sandoval, Richard. 2003. "Olympics: 4 States Defend Support of Vancouver Bid." *The New York Times*, May 7.

Scott, James, W. 1999. "European and North American Contexts for Cross-border Regionalism." *Regional Studies* 33, no. 7: 605-617.

Note

1. This article is derived from a continuing study. The first part of the analysis, mostly structural, is completed. The conclusions of the present article are based on that work. The next part of the analysis, more functional, will shed more light, from a different angle, on these regional dynamics. Part one of the study, *A Typology of the Canada/US Relationships*, is available on request.

Economic Integration and Cross-Border Policy Convergence

Social and Environmental Policy in Canadian Provinces and American States

Gerard W. Boychuk[1]
University of Waterloo

Debora L. VanNijnatten
Wilfrid Laurier University

There is now increasing scepticism among observers that deepening continental economic integration is generating policy convergence between Canada and the United States (Hoberg, 2002). Yet, there are several reasons to suspect that cross-border policy convergence would emerge earlier and more forcefully at the provincial rather than at the national or federal level. In fact, examining patterns of cross-border policy similarity and difference between Canadian provinces and American states – especially in the social and environmental policy fields – may well be a better test of the linkage between economic integration and policy convergence than national-level comparisons.

Our research examines the hypothesis that policy convergence over time will be greater among specific pairs of tightly linked American states and Canadian provinces than is evident in national-level comparisons. We have developed a methodology for identifying these tightly linked pairs, based on various measures of geographical proximity and state-province economic integration. We focus on specific aspects of social policy (levels of social protection and income redistribution) and environmental policy (pollution abatement and control) as these are fields where there has been considerable concern regarding the convergent effects of continental economic integration.

We have found that, in the areas of income redistribution and social protection, as well as expenditures on environmental protection, national patterns of convergence and divergence are not fundamentally challenged by sub-national patterns. At the same time, patterns of similarity and difference over time for various subsets of matching state and province pairs generally differ in degree, if not in direction, from national-level patterns. However, after 1995, there are some indications of a pattern that fits with the contention that convergence may be occurring at the state-province level, which is not evident in national-level patterns.

Sub-National Governments, Continental Economic Integration, and Policy Convergence

While national-level studies are important in terms of furthering our understanding of the relationship between economic integration and domestic policy autonomy, it also is critical to examine this relationship at the sub-national level. This is one of the crucial implications of the decentralizing tendencies associated with globalization. As economic power shifts upward, sub-national governments and regions within countries may find it advantageous in terms of their distinctive economic requirements to "leapfrog their national governments and tie themselves to overarching structures" (Courchene, 1998: 272-273). In the likely situation that some sub-national governments are more economically integrated into international markets than others, these governments may demand more policy-making room to respond to integrating effects and trends. This line of reasoning implies that the policy independence of sub-national units, such as Canadian provinces and American states, will continue to grow as globalization and economic integration proceed.

Gerard W. Boychuk is Associate Professor with the Department of Political Science at the University of Waterloo.

Debora L. VanNijnatten is Associate Professor with the Department of Political Science at Wilfrid Laurier University.

Indeed, provinces already control some of the most important policy levers for adjusting to increasing economic integration and competitive pressures. Decentralization of the Canadian federation, driven in part by the politics of Quebec nationalism as well as the dynamics of economic integration and globalization described above, have reinforced provincial policy dominance. Second, provinces have distinct economic structures and trading patterns requiring unique policy adjustment, and provincial governments are, arguably, more sensitive than the federal government to the pressures generated by cross-border economic integration and competition. Thus, according to Courchene (1998: 289-291), provinces will increasingly tailor their public policies to the patterns prevailing in the states with which they are integrating and/or competing.

Moreover, regions of Canada are economically integrating not with some amorphous mass called the United States but, rather, with particular American regions and states. Thus, it is crucial to recognize the significance of the American states in various fields of public policy, and the degree to which this significance has been increasing over time. The states have become increasingly important actors in terms of public policy provision, both as a result of the "devolution revolution" and the fact that the 1990s were good years for state coffers. State governments had the resources to improve their policy capacity, take on new responsibilities, and, in many cases, innovate. Thus, examining cross-border policy similarity and difference at the sub-national level may well be a better test of the linkage between economic integration and policy convergence than national-level comparisons.

Convergent effects of cross-border economic integration at the sub-national level, to the extent that they exist, should be evident in social and environmental policy. First, both ought to be particularly sensitive indicators of Canada-US policy convergence since they are seen to be key elements in determining competitive advantage.

Regions of Canada are economically integrating not with some amorphous mass called the United States but, rather, with particular American regions and states.

Second, social policy and environmental policy have become standard focuses in national-level analyses, and they are obvious candidates for an alternative approach complementing these national-level analyses. Finally, these two areas have been central to those concerned about the convergent effects of economic integration.

Identifying Cross-Border, State-Province Pairs

Identifying which pairs or sub-groups of states and provinces to examine for policy convergence depends on the suspected causes of convergence. If the suspected cause is cultural interpenetration or cross-border spillovers (as in the case of trans-jurisdictional pollution), considering neighbouring states and provinces may be most appropriate. If economic integration is the suspected cause of policy convergence, examination of provinces paired with those states with which they have the strongest economic ties (e.g., highest levels of trade) may be best. If policy adjustment in reaction to direct competition is suspected, policy comparisons between provinces and their top competitor states might be considered. As outlined below, the criteria determining the province-state pairs to be compared include the following.

- Geographic Proximity: *Contiguous Provinces/States* match provinces and states that share a physical border and/or direct travel routes, and generates 16 cross-border pairs, while *Nearby Provinces/States* matches provinces with states that are nearer than the nearest Canadian province, which generates an additional 20 state-province pairs. *Our Proximity Index*, which incorporates both distance and population size (population/distance^2), is used to include state-province pairs, which have a higher than the average proximity index (average of the top-five proximity index pairs for each of the 10 provinces) and generates 14 pairs – four of which are not captured in either of the two other criteria outlined above.
- Economic Integration/Competition: *Economic Integration* matches states and provinces based on an index of provincial merchandise trade to individual American states, measured as a proportion of provincial GDP, and includes the top ranking state for each province, as well as second ranking states in those cases where it is above the overall average for top ranking states. *Competition* matches provinces to those

states viewed as top competitors in attracting trade and capital investment.[2] *Benchmarking* matches provinces with those jurisdictions used as primary benchmarks against which they position themselves in a competitive economic market.

Combining these criteria for pairing states and provinces generates 49 state-province pairs (out of a possible 500 pairs) based on pairing the Canadian provinces with a total of 21 different states (See Table A). Each set of state-province pairs thus generated may be compared to each other, to pairings of all states and provinces, and to pairings of Canadian provinces to see if cross-border similarity is higher among any of these subsets and whether convergence within any is more marked.

Empirical Comparisons

Social Protection and Income Redistribution

Our comparisons examine differences and similarities in the net impact of both taxes and transfers on the income distribution by focusing on share gains (the difference in the proportion of final income going to a particular income group after taxes and transfers in comparison with that group's share of market income before

TABLE A

Summary of Province-State Pairs

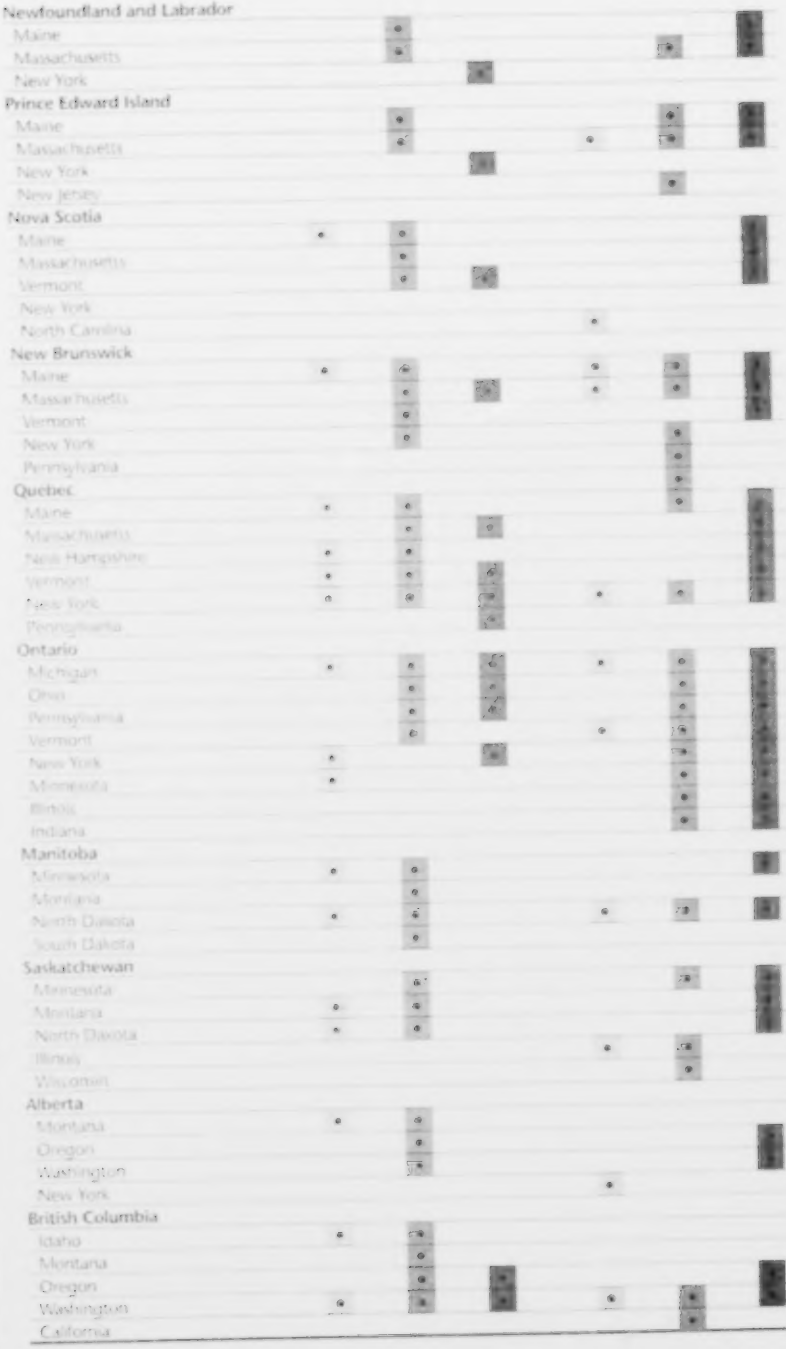


FIGURE 1

Average Difference in Income Share Gains for those in the Bottom Half of the Income Distribution, Between Variously Matched Pairs of Provinces and States

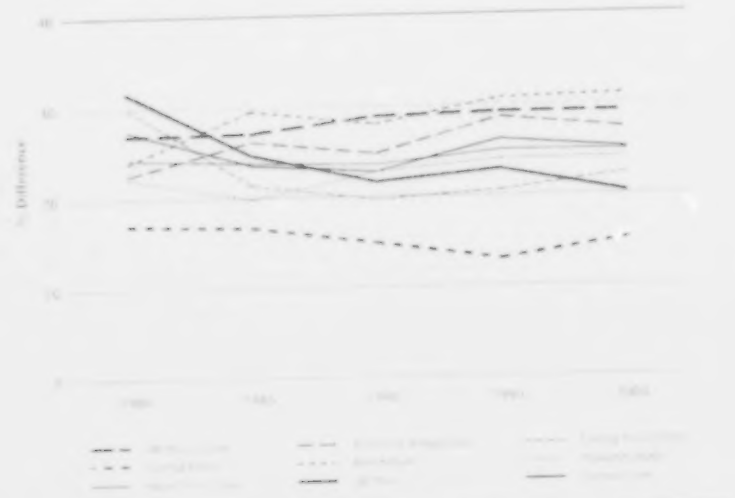
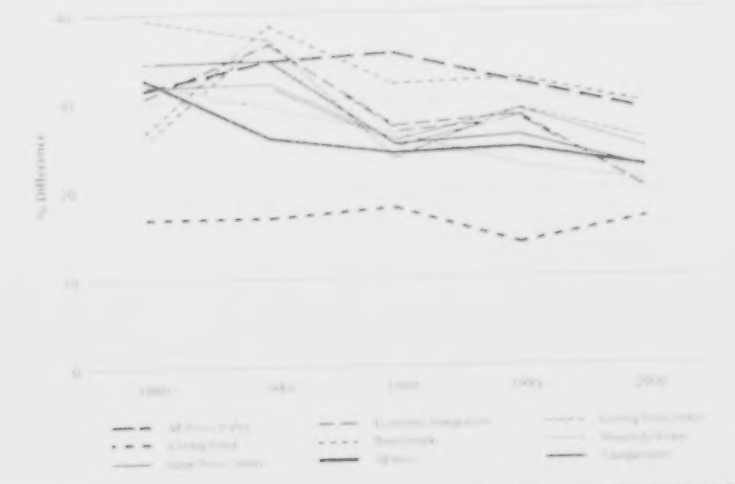


FIGURE 2

Average Difference in Income Share Gains for those in the Top Quintile of the Income Distribution, Betweeen Variously Matched Pairs of Provinces and States



taxes and transfers) for the bottom half of the income distribution, the bottom quintile, and the top quintile.

An examination of the average difference in share gains between matching pairs of all provinces, contiguous provinces, and all states matched with all provinces presents an overall picture of cross-provincial convergence. This is in comparison with continuing distinctiveness between states and provinces in the share gains of the bottom half of the income distribution and the top quintile (See Figure 1).

An examination of average difference in share gains for the bottom half of the income distribution between variously matched pairs of states and provinces reveals an overall pattern of slightly increasing differences over the entire period. A stark exception is *Contiguous States and Provinces*, where there is a striking pattern of convergence from 1980 to 1990, which reversed slightly in the 1990s. While the distinction between our measures of geographic proximity and economic integration/competition was not clear in 1980, the differences between matching pairs are consistently lower for our measures of geographic proximity than for our measures of economic integration/competition after 1990. A similar pattern is evident for comparisons examining the share gains of the bottom quintile.

A different pattern is evident for differences in the share reduction of the top quintile. Here, the overall pattern between state-province pairs is convergence (See Figure 2). While the degree of convergence over time and levels of difference at any given point in time vary among our various sets of matching pairs, there are no clear differences

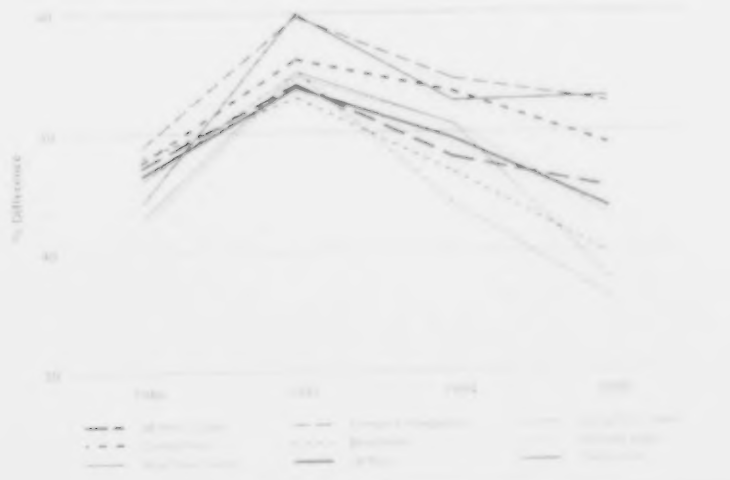
between geographically based pairs and those based on indicators of economic integration/competition. In contrast to patterns for the bottom half, by 2000, the two most similar sets of matched pairs were those based on *Economic Integration* and on our *Proximity Index* (taking into account both distance and population). Here too, the general pattern of convergence was more marked after 1995.

The evidence for these income categories generally seems to run contrary to the expected pattern generated by Courchene's analysis, by which differences between provinces should increase, while cross-border jurisdictions should become increasingly similar. Rather, the picture that emerges is a mirror image – cross-border differences have generally increased, while differences among provinces have generally decreased. There is somewhat more support for the expected pattern generated by Courchene's analysis after 1995. Differences among contiguous provinces began to grow rather than decline, as had been the pattern since 1980, although convergence among all provinces is still the pattern. Second, convergence in share reductions for the top quintile among state-province pairs became more marked after 1995.

Distinct patterns among the different income categories are precisely what one might expect if convergence is based on mobility between jurisdictions. For the top quintile (the group that is also likely to be the most mobile across jurisdictions), there is convergence both across provinces and across states and provinces after 1990. For the bottom half of the income distribution, where cross-border mobility is much more limited (both in comparison to the cross-border mobility of the top quintile and in comparison to the cross-provincial mobility of the bottom half), there is a pattern of cross-provincial convergence and cross-border divergence.

FIGURE 3

Average Difference in Pollution Abatement and Control Expenditures, Between Variously Matched Pairs of Provinces and States



Environmental Policy

Measurement of the effects of government intervention in environmental protection is notoriously difficult. Environmental outcome measures do not present a ready-made counterfactual (as in the case of income redistribution) by which one can clearly identify what the situation would have been in the absence of government intervention. Absolute outcome measures (such as air quality) are complicated by factors, such as geography, industrial concentration, and climate conditions, and are contaminated by factors, such as cross-border flows of pollutants. At the same time, output measures (expenditure, level of enforcement, stringency of regulations) may be misleading, as they do not necessarily translate into higher levels of environmental protection. Recognizing these serious measurement challenges, comparing public expenditures on pollution abatement and control (PACE) provides some indication of the commitment of various jurisdictions to undertake environmental protection.

An examination of average differences in PACE between variously matched provinces and provinces/provinces reveals an initial pattern of divergence followed by convergence through the 1990s (see Figure 3). Most significantly, this figure illustrates that provinces are, on average, no more similar to each other as a group, or even to their neighbouring provinces, than they are in general to American states as a group. While this snapshot is in keeping with expectations generated by

Courchene's analysis, the dynamic aspect of this pattern is one of generalized convergence both among states and provinces, as well as among provinces themselves.

Examining our different sets of matching state-province pairs, all the pairings follow a similar pattern. With the exception of benchmark pairings, the differences between matching state-province pairs are consistently lower when paired according to geographic proximity than when paired according to our measures of Economic Integration/Competition. By 2000, average differences among Contiguous Province/State pairs (36.0%), as well as *Nearby Provinces/States* (37.5%), were significantly lower than the average differences among *All Provinces* (43.5%). They were even lower than the average differences among pairs of contiguous provinces (48.9%). In comparison, state-province pairs based on *Economic Integration* (52.4%), and those based on *Competition* (52.8%), are the least similar of any set of province or state-province pairs. These patterns seem to cast doubt on the argument that increased trade is the primary factor driving convergence.

Observations

Our initial research has attempted to gauge the degree to which analysis of cross-border patterns of policy convergence can provide leverage on the question of whether increasing economic integration leads to policy convergence. In the areas we have empirically examined, we make the following observations. First, national patterns of convergence and divergence do not appear to be fundamentally challenged by sub-national patterns. However, there are interesting sub-national patterns that differ in degree, if not in direction, from national-level patterns, and we expect that these differences, when more fully described, should help provide increased analytical leverage on broader questions regarding convergence. Moreover, there is some evidence after 1995 supporting the contention that convergence may be occurring among sub-national, cross-border jurisdictions that is not as evident in national-level analyses. One example is share gains for the top quintile among proximate states and provinces (including distance and population size), as well as for high trading pairs after 1995. Similarly, in the 1990s, convergence among states and provinces in PACE is more marked among contiguous state-province pairs than among all states and provinces taken together.

This analysis suggests that extending our investigation to include additional indicators and aspects of policy outputs is necessary to see if similar patterns to those described above still hold. In addition, developing more detailed comparisons between specific cross-border matching pairs (e.g., British Columbia-Washington, Ontario-Michigan) would be useful. Finally, a more rigorous program of comparing and contrasting matching pairs with different characteristics (e.g., proximity, trade interdependence, etc.) is necessary to help untangle the causal relationships between factors, such as economic integration and policy convergence. Such investigation promises to enrich significantly the existing national-level studies examining cross-border policy influences.

References

Boychuk, Gerard W., and Keith G. Banting. 2003. "The Paradox of Convergence: National versus Sub-National Patterns of Convergence in Canadian and American Income Maintenance Policy." In *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, ed. Richard G. Harris. Calgary: University of Calgary Press, 2003.

Courchene, Thomas, with Colin Telmer. 1998. *From Heartland to North American Region State*. Toronto: Centre for Public Management, Faculty of Management, University of Toronto.

Hoberg, George, ed. 2002. *Capacity for Choice: Canada in a New North America*. Toronto: University of Toronto Press.

Notes

1. This research program has been funded by a Social Sciences and Humanities Council of Canada Standard Grant. The authors would like to thank Matt Walcott for his invaluable research assistance.

2. Provinces may also undertake policy adjustment in reaction to competitive pressures from American states in the absence of high levels of merchandise trade between the two jurisdictions. In order to get a sense of these competitive pressures, we undertook a written/telephone survey of officials dealing with economic development and chambers of commerce and/or business development councils in the ten provincial governments asking them to identify the American states relative to Canadian provinces which they view as their top competitors both in terms of trade and capital investment. In addition, we asked interviewees which states and/or provinces they used as primary benchmarks as another way of getting at which jurisdictions provinces were looking at as they positioned themselves in the economic environment.

The Evolving Industrial Diversity of Canadian Cities, 1992 to 2002

Desmond Beckstead
Mark Brown
Statistics Canada

Introduction

The study[1] from which this article is derived describes the industrial diversity of Canadian cities.[2] It asks how Canadian cities compare to each other in terms of their levels of diversity and how these levels evolved from 1992 to 2002. This is a period that covers a time of significant structural change in the Canadian economy – driven in part by trade liberalization, continental economic integration, and technological change – that may have impacted the industrial diversity of Canadian cities.

There are two primary reasons why policy makers see diversity as a positive characteristic of urban economies (Quigley, 1998). The first is that diverse economies are thought to be stable economies (Baldwin and Brown, 2003). One-industry towns are vulnerable to a downturn in their key industry, which can lead to high levels of unemployment and the out-migration of workers. Places with a wide spectrum of industries are better able to weather a slump in any one of their industries, because workers are more likely to find jobs quickly in other sectors. The second reason is that diverse economies are thought to be more dynamic. Diverse cities are places where new ideas are formed and most easily transferred across industries; this, in turn, promotes higher levels of growth (Jacobs, 1969; Glaeser et al., 1992; Glaeser 2000; Duranton, 2001).

Throughout this study, diversity is measured using an index that takes into account the number of industries in a city and how employment is shared across them. The larger the number of industries found in a city and/or the more even the distribution of employment across its industries, the higher the index. For ease of exposition, the diversity of each city is measured relative to Toronto, whose diversity level is indexed to 100.

Diversity Across Canadian Cities

There is a high degree of variation in the level of diversity across Canada's urban regions. This is evident in Figure 1, which plots the level of diversity for each urban area against its population level. In 2002, Montréal was Canada's most diversified urban region with a diversity index value of 108. Toronto, Vancouver, and Winnipeg follow closely behind Montréal. The least diverse (most specialized) urban centre was Kitimat, which was approximately one eighth as diverse as Montréal.

The wide variation in diversity levels across cities is not random. As Figure 1 illustrates, there is a strong positive relationship between diversity and population size. The places with the smallest populations tend to have the most specialized (or least diverse) economies. On the other hand, large urban centres have the most diverse economies.

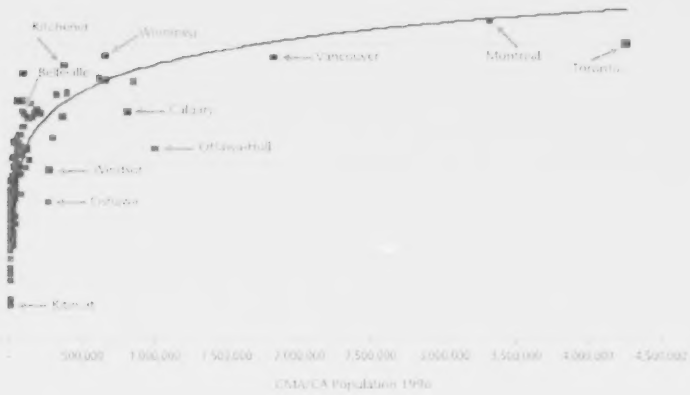
Arguably, two factors link population size and diversity. First, population growth is driven, in part, by the addition of new industries and the jobs they bring. Second, as the population of a city increases, so does its local market allowing the city to support a wider variety of industries. Increased diversity is both a cause and an effect of rising population levels.

Figure 1 also shows us that the relationship between population and diversity is non-linear. For small urban centres (a population between 10,000

Both authors are with the Micro-economic Analysis Division of Statistics Canada. Desmond Beckstead is a Research Economist and Mark Brown is a Senior Research Economist.

FIGURE 1

Industrial Diversity as a Function of Population, 2002

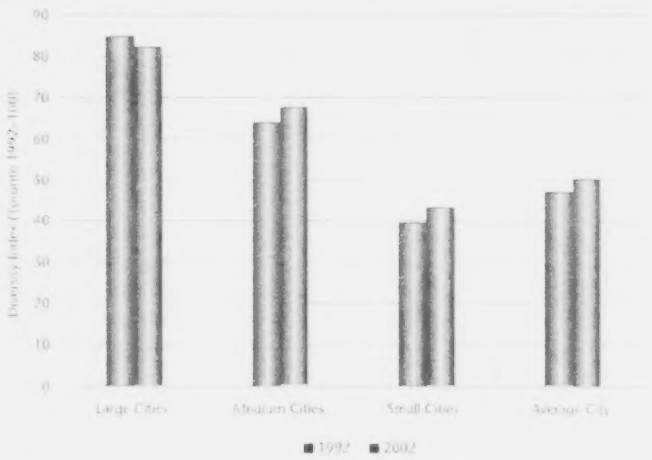


[a]Toronto 2002 = 100.

Source: Special Tabulation, Business Register and the Census, 1996.

FIGURE 2

Average Industrial Diversity by City Size, 1992 and 2002



and 100,000), an increase in population has a very strong positive effect on diversity. For larger urban centres, the relationship between diversity and size is much weaker.

The relatively weak relationship between population size and diversity for large cities likely results from fewer opportunities to add new industries. An increasing population in small cities results in the attraction of many new industries to serve the local market. But for larger centres, industries that rely on local markets to survive are already represented. The industries that are left are those found in relatively few places. These industries are more rare, because they require specific factor endowments (e.g., fish processing), or have strong scale economies (e.g., aircraft manufacturing), or rely on strong agglomeration economies (e.g., financial services). Consequently, there is relatively little opportunity to diversify the economies of large urban areas.

Diversity Over Time

In addition to affecting the levels of industrial diversity, city size is also related to changes in diversity over time (see Figure 2). Large cities classified as having a population greater than 500,000, tended to become less diverse (more specialized) through the 1990s and early 2000s.[3] On the other hand, small (10,000 to 99,000 population) and medium (100,000 to 499,000 population) cities became more diversified over the same period (see Figure 2). Although these changes are relatively small, reflecting the slow pace of urban structural change, they do point to the dispersion of industries toward smaller urban centres.

It is beyond the scope of this paper to test hypotheses as to the sources of these trends in diversification. However, it is possible to place them in the context of two of the structural forces driving change within the Canadian economy over the past decade: trade liberalization and technological change. Theoretically, increased trade should result in less diverse urban economies as they specialize in industries that have a comparative advantage in world markets. The increasing specialization of large cities is consistent with the effects of trade liberalization, but the increasing diversity of small- and medium-size cities is not. The latter trend, however, may be the result of falling transportation and communication costs driven by investments in new information and communication technology. These falling costs may have created an incentive for industry to locate in smaller cities and rural areas to take advantage of lower wages (Kilkenny, 1998).

Conclusion

The level of diversity across Canada's urban landscape varies widely. This suggests the economic stability of urban economies and their potential for growth may vary as well.

The analysis also demonstrates that diversity levels are related closely to the population of an urban area. The smallest urban areas are the least diverse, and the largest urban areas are the most diverse. But very high levels of diversity are not limited to cities whose populations are counted in the millions. Cities with populations around 100,000 often have levels of diversity similar to those found in much larger urban centres.

Over the study period, Canada's economy has become more integrated into world markets and has undergone significant technological change associated with the information technology revolution. Integration into world markets is associated with a decrease in the diversity of large Canadian cities, while the growing dispersion of economic activity toward medium-size and smaller urban centres may be driven by the implementation of new technologies that have reduced transportation and communication costs.

References

Baldwin, J.R. and W.M. Brown. 2001. *Dynamics of the Canadian Manufacturing Sector in Metropolitan and Rural Regions*. Analytical Studies Research Paper Series 11F0019MIE2001169. Analytical Studies Branch, Statistics Canada.

Duranton, G. and D. Puga. 2001. "Nursery Cities: Urban Diversity, Process Innovation, and the Life Cycle of Products." *The American Economic Review* 91: 1454-1477.

Glaeser, E.L. 2000. "The New Economics of Urban and Regional Growth." *The Oxford Handbook of Economic Geography*; eds G.L. Clark, M.P. Feldman, and M.S. Gertler.

Glaeser, E.L., H. Kallal, J.A. Scheinkman, and A. Shleifer. 1992. "Growth in Cities." *Journal of Political Economy* 100: 1126-1152.

Jacobs, J. 1969. *Economy of Cities*. New York: Vintage.

Kilkenny, M. 1998. "Transportation Costs and Rural Development." *Journal of Regional Science* 38: 293-312.

Quigley, J.M. 1998. "Urban Diversity and Economic Growth." *The Journal of Economic Perspectives* 12: 127-138.

Notes

1. A longer version of this paper that provides a more detailed analysis of the diversity of Canadian cities and a description of the data and methods used is available from Statistics Canada. (Beckstead, D. and M. Brown. 2003. *From Labrador City to Toronto: The Industrial Diversity of Canadian Cities, 1992-2002*. Insights on the Canadian Economy 11-624-MIE2003003. Analytical Studies Branch, Statistics Canada.
2. Cities are defined as census metropolitan areas (CMAs) and census agglomerations (CAs).
3. This difference is, however, not statistically significant. Nevertheless, this finding is consistent with the declining diversity of manufacturing in the cores of larger cities (greater than one million) over a much longer period.

How Does International Trade Affect Business Cycle Synchronization in North America?

Shenjie Chen
John M. Curtis
International Trade Canada

This article investigates whether increased regional trade between the two countries has led to a pronounced increase in the correlation of simultaneity of economic activity between Canada and the United States.

Since the Canada-US Free Trade Agreement (FTA) came into effect in 1989, the Canadian economy has become more integrated into the US economy. A few numbers put this into perspective. Canada's trade in goods and services with the United States doubled as a percent of gross domestic product (GDP), from an average of 30% in the 1970s to more than 60% in the late 1990s, with much of the rise coming after the FTA in 1989. At the regional level, all Canadian provinces dramatically expanded their exports bound for the United States. Exports to the United States as a percent of GDP doubled from 18.6% to 37.6% between 1989 and 2002, while east-west or interprovincial exports fell from 22.5% of GDP to 19.7%. Closer economic ties between Canada and the United States have raised the question of whether the increased economic integration between the two countries has led to greater synchronization of business cycles or greater co-movement of GDP between the two countries.

The notion of business cycles becoming increasingly synchronized across countries has important implications for the making of national economic policies ranging from broader trade and macro-economic policy co-ordination to establishing a new trade or monetary arrangement. Indeed, business cycle synchronization is an important element of the optimal currency area (OCA) literature, playing a critical role in determining the cost of putting institutional limits on an independent monetary policy. As such, analysis of this issue has received much attention in recent years, because of its high relevance to the European Economic and Monetary Union and to ongoing North American economic integration.

Have the Correlations Changed?

Business cycle synchronization across countries refers to the timing and magnitude of major changes in economic activities appearing increasingly similar. There are two main approaches to measure the synchronization of business cycles (IMF, 2001, 2002). One is the concordance correlation, which calculates the number of periods during which national cycles are in the same phase. The other is the output correlation that measures the similarities in the timing and magnitude of output changes. According to the latter measure, national business cycles are synchronized, if they are positively and significantly correlated with each other. The higher the positive correlations, the more synchronized are the cycles. The output correlation has been the most frequently used measure, and will be the main instrument used in this article.

Figure 1 shows the changes in Canadian and US real GDP from 1950 to 1999.[2] The GDP figures are "detrended" to focus on business cycle fluctuations. A quick visual examination of this graph demonstrates that, from the 1950s to the 1970s, the changes in Canadian real GDP consistently lagged behind those of the United States by one year. The delayed response of the Canadian economy to changes in economic activity south of the border implied that Canadian

Both authors are with the Trade and Economic Analysis Division at International Trade Canada.[1] Shenjie Chen is a Senior Policy Research Analyst and John Curtis is a Senior Policy Advisor and Coordinator.

policy makers did not have to react to or anticipate policy changes in the United States immediately; they could maintain their policy course until the US business cycles started to affect the Canadian economy a year later. From 1980 onward, however, a new trend emerged that saw the timing of business cycles between the two countries become increasingly similar; the Canadian economy fluctuated almost concurrently with that of the United States, though the magnitude of such changes in the two countries remained substantially different. To measure this observation, we constructed a concordance index over two sub-periods: before 1980 and after 1980.[3] Our calculations showed that the number of years during which Canada and the United States were in the same phase of business cycles, as a fraction of the total number of years, increased from 0.8 from 1951 to 1979, to 0.85 from 1980 to 1999.

Figure 2 introduces the second measure of business cycle synchronization – the correlation coefficients between changes in the US real GDP and that of Canada over the two sub-periods. Real GDP data are calculated using the two different price indexes: the chained-price and constant-price indexes. In both cases, the results support the conclusion of a secular increase in business cycle synchronization between the two countries during the last half century. During the first sub-period (1950 to 1979), the estimated correlation coefficients were 0.586 for the chained-price data and 0.699 for the constant-price data. However, the correlations were considerably higher in the second sub-period (1980 to 1999), rising to 0.873 and 0.856, respectively.

FIGURE 1

Growth of Canadian and US GDP

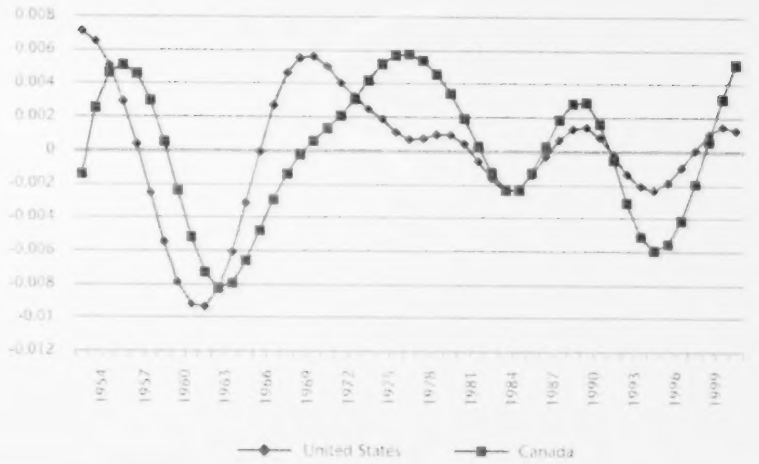
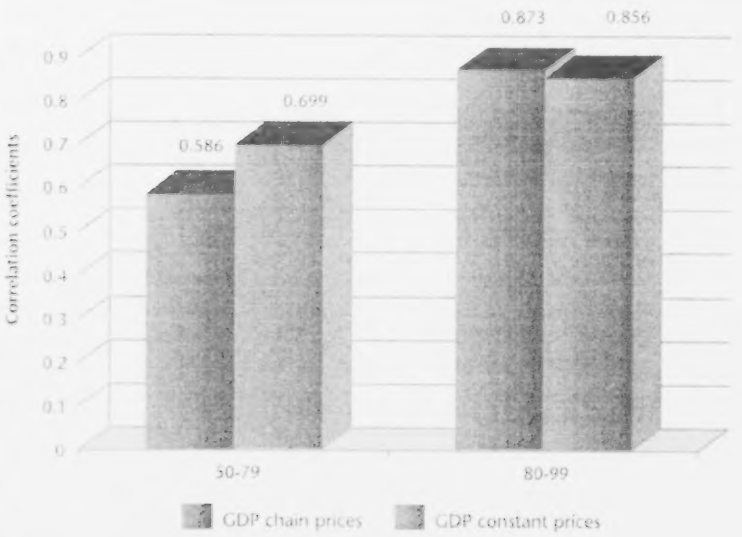


FIGURE 2

Correlation of Changes in Real GDP Between Canada and the United States, 1950 to 1999



As noted above, increased economic integration between Canada and the United States has an important regional dimension, reflecting the rapid expansion of Canada-US regional (province-state) trade. Complicating this matter is the decline in the relative importance of the traditional east-west trading relationship or interprovincial trade relative to north-south trade. To understand the full implications of this change to business cycle synchronization, we have to resort to the provincial data displayed in Table 1, which reports the correlations in changes in real regional GDP among Canadian and United States regions. Several trends stand out, and each is discussed below.

First, between Canadian regions, Ontario's economic activities were highly correlated with its neighbour province, Quebec, with the estimated correlation coefficient equal to 0.926, the highest level of correlations among all Canadian regions. But, as one moves west along the east-west axis, weaker correlations were detected. For instance, the estimated correlation coefficient between Ontario and the Prairies was reduced to 0.48, and that between Ontario and British Columbia was 0.512. It is interesting to note that Quebec maintained reasonably high levels of correlations with all Canadian regions (all above 0.5).

A drastically different picture emerged with the correlations between the regions located at the two extremes of Canada's geo-economic space: the Atlantic and Prairie regions, and the Atlantic region and British Columbia. The estimated correlation coefficients for these two pairs of regions came to -0.085 and 0.074, respectively. Such low levels of correlations – almost like two completely detached economies – was a surprising fact, given that there existed a single monetary policy imposed on all Canadian regions, as well as free labour mobility between regions. These factors allowed for alleviation of differences in regional business cycles, in addition to the numerous social, economic, and infrastructure policy initiatives in place to promote Canada's social and economic unity.

Second, between Canadian and US regions, both Ontario and Quebec reported higher levels of correlations with all US regions than with the rest of Canada, except between these two regions themselves, and between Ontario and the Atlantic region. As expected, changes in economic activities in the Atlantic region were more correlated with that in the US Northeast than with that in many parts of Canada, including Quebec. Similarly, business cycles in the Canadian Prairie region were more likely aligned with those in the US Midwest and South than with the rest of Canada. The exception was British Colombia. It had relatively weak correlations with all US regions (coefficients in the range between 0.359 and 0.48, with the US Midwest showing a marginally higher coefficient), while it maintained relatively high correlations with other Canadian regions, particularly with the Prairies and Quebec. British Columbia's extensive links to other Pacific Rim regions might be a major factor responsible for this trend.

TABLE 1

Correlations of Change in Real GDP Between Canadian and US Regions, 1981 to 1999[4]

		Canadian Regions					US Regions			
		Atlantic	Quebec	Ontario	Prairies	BC & North	Midwest	Northeast	Northwest	South
Canadian	Atlantic	1								
Regions	Quebec	0.539	1							
	Ontario	0.698	0.926	1						
	Prairies	-0.085	0.530	0.480	1					
	BC & North	0.074	0.642	0.512	0.640	1				
US	Midwest	0.274	0.736	0.771	0.630	0.486	1			
Regions	Northeast	0.597	0.691	0.753	0.288	0.359	0.648	1		
	Northwest	0.460	0.725	0.764	0.475	0.459	0.645	0.737	1	
	South	0.262	0.670	0.725	0.649	0.451	0.843	0.638	0.787	1

TABLE 2

Average Correlations of Change in Real GDP Between Canadian and US Regions, 1981 to 1999[5]

	HP-Filter	Differencing	Linear Time Trend
Amongst Canadian regions	0.565	0.496	0.471
Amongst US regions	0.739	0.716	0.681
Between Canadian and US regions	0.650	0.561	0.596

Third, on average, the US regions appeared more correlated to each other than did Canadian regions to them, while Canadian regions were more correlated with the US regions than between themselves. These results are consistent with all calculations based on three different "de-trend" methods (see Table 2).

The results reported above seem at odds with the recent empirical findings in the "border-effects" literature, which claim that after correcting for population sizes and distances, Canada's internal (interprovincial) trade is many times larger than its cross-border trade (i.e., Canada's national economy is more integrated than are the several regional cross-border economies). The border effect between Canada and the United States has been substantially reduced following the FTA, but has remained significant. Accordingly, national policies aimed at promoting a nation's own cultural identity, values, institutions, and rules are bound to create a "home bias," which is expected to lead to a lower level of international trade than otherwise would be the case.

Our understanding of this issue is that the border effect does exist and is significant. That said, we have learned from the above analysis that, in terms of dynamism and correlation of changes in business cycles, the Canadian economy has increasingly integrated itself into the US economy. The question of which factors might be expected to increase the synchronization of business cycles between the two countries is the subject of the next section.

Why Has the Situation Changed?

Fluctuations in growth in any economy may arise because of shocks to economic growth due to changes in factors such as economic policy, business investment spending, consumption and savings decisions, as well as productivity of labour and capital. Shocks can be transmitted to other countries through various economic and structural linkages, such as international trade and investment, financial markets, and technological spillover as conventionally understood, or through various policy and institutional linkages, such as labour mobility, a common approach to monetary policy, and exchange rate policy co-ordination. In other words, business cycle synchronization could be a consequence of intentional application of the optimal currency area criterion by countries.

By way of illustration, some countries tend to link their currencies deliberately to those of their most important trading partners to capture gains associated with greater exchange rate stability. Similarly, a common approach to monetary policy by monetary authorities could also have a positive impact on correlations of business cycles. This finding motivated Frankel and Rose (1998) to state that countries that are *ex ante* poor candidates to enter a monetary union could satisfy the criteria ex post, because entry to the currency union per se may provide an additional impulse for trade expansion. This, in turn, may result in higher business cycle correlations.

The standard argument about why a rise in international trade would increase the correlation in economic activities between countries is straightforward: the expansion of international trade increases the magnitude of the transmission of shocks between countries. In reality, the impact of trade integration on business cycle correlations could go either way. On the one hand, openness to trade could lead to increasing specialization in production following each country's comparative advantage relative to its trading partners, leading to inter-industry trade. If different types of production are subject to different kinds of shocks, higher trade integration by bringing about deeper specialization could lead to decreasing business cycle correlations (Krugman, 1993). On the other hand, if patterns of specialization in production and trade occur mainly within the industries subject to common shocks, specialization could have a synchronizing effect on the business cycles. In particular, production fragmentation and

resulting intensive "back-and-forth" intra-industry trade could significantly increase the similarity in the timing of business cycles between countries.

Empirical Estimation

The principal challenge to the empirical investigation of the effect of trade integration on business cycle synchronization is to isolate the effect of trade integration from that of other transmissions in shaping business cycle synchronization between countries.

In one of the most significant papers in their area in recent years, Frankel and Rose (1998) offered evidence that in the period from 1959 to 1993, OECD countries with closer trade links tended to have more tightly correlated business cycles.[6] Their regression results show that increasing trade intensity by one standard deviation increases the bilateral business cycle correlation by 0.13.

The paper from which the present article is derived attempts to refine Frankel and Rose's approach by using Canadian and US regional data, and by including intra-industry trade data in the regression analysis. The advantages of our refinements and adaptations are twofold.

- The regional data offer a better isolation of the effect of trade integration, because they focus exclusively on the structural aspect of transmissions (as opposed to also having to consider, e.g., policy differences between countries as in Frankel and Rose).
- The inclusion of intra-industry trade data provides a unique environment to test whether the changes in the structure of trade – rising intra-industry trade between Canada and the United States – has been the key factor responsible for the increasing synchronization of business cycles between the two countries.[7]

Our estimates are broadly consistent with, and close to, those found in Frankel and Rose. Increased trade integration between regions is estimated to have significant and positive effects on the synchronization of regional business cycles between Canadian and US regions. This is because trade between Canadian and US regions is, in large part, dominated by the effects of intra-industry trade, which makes the regions more interdependent.

Conclusion

Despite the adaptations that we made, our results suggest that Frankel and Rose's general conclusions hold. Increasing trade intensity between Canada and the United States has resulted in a greater synchronization of business cycles between the two countries.

References

Frankel, Jeffrey and Andrew Rose. 1998. "The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria." *Economic Journal* 108.

IMF (International Monetary Fund). 2003. "Business Cycle Linkages Among Major Advanced Economies." *World Economic Outlook* (October): 65–79.

Krugman, Paul. 1991. "Lessons of Massachusetts for EMU." *The Transition to Economic and Monetary Union*. eds Francisco Torres and Francesco Giavazzi. United Kingdom: Cambridge University Press, pp. 241–269.

Notes

1. The views in this paper are those of the authors and are not to be attributed to International Trade Canada or the Government of Canada.
2. The GDP figures are expressed in local currency, and constant 1997 or chained-prices. The GDP numbers are transformed in the following way: first, we take natural logarithms of GDP so the resulting variable can be interpreted as a growth rate. Second, we de-trend the variable using the well-known Hodrick Prescott (HP) filter (using the traditional smoothing parameter of 1,600).
3. The concordance index calculates the number of periods during which national cycles are in the same phase as a fraction of the total number of periods in the sample. If two cycles are perfectly synchronized, in the sense of being in the same state, the concordance correlation coefficient is 1; if the two cycles are uncorrelated, the correlation is 0.
4. The GDP figures in this table are de-trended by using the HP-filter.
5. We employ three different procedures. We de-trend the variables by using the HP filter, by calculating the first-difference of the variables, multiplying by 100, and by examining the residual from a regression of the variable on a linear time trend.
6. Frankel and Rose used both ordinary least squares (OLS) and instrumental variables (IV), but advocated the IV approach, on the premise that a common approach to monetary policy or the fixed exchange rate might cause a spurious correlation between trade integration and business cycle synchronization. They used the distance and adjacency and language dummies as instruments, based on the success of these variables in explaining trade and the presumption that they are exogenously determined and otherwise unrelated to business cycles.
7. The authors use instrumental variables to estimate the coefficients of trade intensity (as do Frankel and Rose). Three exogenous variables are selected: distances, regional populations, and tariff reductions between Canada and the United States.

Globalization and Well-Being: The Border Effect, the Role of the Nation-State, and Canada-US Economic Relations

John Helliwell
(UBC Press, 2002)

Commentary by
André Downs
Policy Research Initiative

Introduction

There is an ongoing debate in the Canadian policy community about the importance of the Canada-US border as a barrier to trade and other economic transactions, and the extent to which the "border effect" could shield the policy process in Canada from global and North American developments.

The publication of *Globalization and Well-Being* by John Helliwell, which won the 2002-03 Donner Prize for best book in Canadian public policy, is a key contribution to this debate. Simply put, Helliwell advances the following explanation for the border effect, and the corresponding shielding effect on domestic policy making.

- The case for national autonomy in the face of globalization has been underestimated, with geography and borders mattering far more than is generally assumed.
- It is cheaper and easier to operate within networks of shared norms and trust, and the density of such networks declines with distance, especially as one crosses national borders; hence, differences in network densities might explain differences in trade and other economic transactions across borders.
- Individual well-being is driven far less by material wealth than prevailing rhetoric and some policy directions would suggest; health and education, for example, have stronger direct and indirect effects on well-being, and also generate strong positive externalities.
- Retaining and advancing domestically determined policy, particularly social policy, remains feasible given the continuing large degree of separateness of the economies and societies of countries.
- The importance of the social and institutional fabric of a society provides much more scope to policy makers to develop policies based primarily on domestic preferences and less on pressures arising from the international and, for Canada, North American environments.

The richness of Helliwell's contribution, which links trade, values, social capital, economic development, and well-being, is a tribute to the knowledge and intellectual capacity of the author, particularly given the complexity of these issues.

However, it can be argued that, given the uncertainty regarding the measure, evolution, and sheltering role of the border effect, Canadian policy makers cannot assume that the border effect allows Canadian governments to promote policies that reflect strictly domestic values and preferences, without judicious consideration of international, particularly North American, developments.

The Origins of the Border Effect

To shed some light on this critical policy debate, it is essential to examine the theoretical underpinnings and empirical evidence supporting the concept of border effect.

A basic tenet in international economics is that distance and size matter in shaping the volume of bilateral trade between nations. Similar to the gravity equation used in physics, the gravity model assumes that trade flows are largely determined

André Downs is a Senior Project Director at the Policy Research Initiative.

by physical distance and economic size. Size is represented by real gross domestic product (GDP), and distance captures transaction costs, particularly transportation costs.

A seminal finding by John McCallum (1995) is that, in addition to the impact of distance, national borders reduce trade by more than what would have been expected on the basis of tariff protection and other formal trade barriers. McCallum examined interprovincial and province-state trade, and the magnitude of the border effect with the United States, and concluded that trade between two provinces was more than 20 times more intense than trade between a province and a state. In other words, given bilateral distance and the relative size of regions, intranational trade was more than 20 times more intense than international trade.

The release of this paper created a shock wave in the economic research community, since it was widely expected that the extent of economic linkages between Canada and the United States would be much higher in light of the low formal trade barriers, the significant reduction in transportation and communication costs, and the intensity of economic and social networks linking the two countries. The border effect was considered a challenge to conventional economic wisdom.

Explaining this paradox remains an important component of the research agenda as the estimated border effects in the literature represent a direct challenge to the widespread view about the level of economic integration between trading nations, more specifically, between Canada and the United States.

Revisiting the Border Effect

Several studies inspired by McCallum's work replicated the exercise for other countries and other periods, for example, Wei (1996) and Helliwell (1998). In some cases, the effect was found to be surprisingly large.

However, research refinements and the use of post-Free Trade Agreement (FTA) and post-North American Free Trade Agreement (NAFTA) data, which were not available at the time of McCallum's initial research, revealed a rapid decline in the estimates of border effect.

Refining McCallum's methodology and using the new data, Helliwell estimated that the rapid increase in north-south trade observed after the implementation of the FTA reduced the border effect from 17 in 1988 to about 12 in 1996, with most of the decrease occurring prior to 1994. Helliwell also estimated the border effect for service industries to be a lot higher than for goods with a ratio ranging from 29 to 42 for the 1988 to 1996 period.

Several broad answers have since been suggested outside the context of the gravity models to explain the persistence of the border effect. One explanation is that economists have consistently underestimated the role of less quantifiable cross-border costs, such as currency risks and non-tariff barriers. They may have also ignored important social factors, such as historical ties, social and cultural affinities, and common languages as additional explanations to the gravity-adjusted bilateral trade patterns. This is essentially the hypothesis put forward by Helliwell.

A second explanation is firm location: even when border-related trade costs are small, firms will choose to avoid them altogether by locating within the same national boundaries as the bulk of their customers and suppliers, therefore reducing the need for cross-border trade. This latter explanation is particularly important for the Canada-US relationship given the relative size difference between the two countries and the importance of scale economies.

Research using more sophisticated gravity models and newly available data on interstate and province-state trade has also shed new light on the border effect puzzle. For example, Anderson and van Wincoop (2001) derived a border effect equation from a theoretical model of multilateral trade and demonstrated that the simpler non-theoretical approach used by McCallum and others is biased. Their comparable estimate of the border effect was 10.7.

Anderson and van Wincoop's key explanation was that the US economy is much larger and more diversified than the Canadian economy, and US states have more trade opportunities than Canadian provinces. This implies that modest trade barriers between the two countries generate a substantial border effect for Canadian provinces, but have limited impact on the trade opportunities faced by US states. Anderson and van Wincoop referred to this phenomenon as multilateral resistance.

In addition to non-tariff barriers, social factors, size effects, and multilateral resistance, Coulombe (2002) showed that geography and economic density are also essential to understand the border effect. Canadian provinces are, on average, further from their poten-

tial trading partners than US states, and their potential trading partners have less economic density. In that sense, borders do matter, but it seems much more for a small country – from an economic standpoint – than for a big one.

Promising directions for research point to the influence of industrial and spatial structure in North American regional trade, in particular the level of specialization of Canadian regional economies and the role of industrial clusters. Brown (2003) and Coulombe (2003) have already introduced such determinant factors by showing that international trade of Canadian regional economies appears to complement interprovincial trade, rather than substitute for it as was commonly believed.

As Coulombe (2003:13) pointed out, "the expansion of north-south trade increased the degree of specialization of Canadian regional economies. Given the core-periphery structure of the Canadian economy, this might stimulate trade between the periphery and the core provinces, especially for intermediate goods and primary products."

The academic debate generated by McCallum and Helliwell on the border effect has helped demystify the dynamics of cross-border trade between Canada and the United States. But the debate also shows that while the gravity model is appealing for its simplicity, it has its limits, and further research is required to guide the policy process.

Policy Ramifications

The border effect debate has implications that go far beyond the purely academic dimension. For policy prescription, the existence of a border effect can be interpreted in two ways. First, the border effect can be viewed as a shield that provides Canada with some policy discretion. Using McCallum and Helliwell's results, some have downplayed the importance of securing North American economic linkages, and perhaps have become complacent about some policy challenges. As Helliwell wrote in *Globalization and Well-Being* (2003:19): "The McCallum result suggests strongly that national economies have a much tighter internal structure than was previously thought and, hence, that the extent of globalization is much less than is commonly supposed".

At the same time, however, the persistence of the border effect suggests that Canada can generate further trade and economic gains by reducing the remaining resistance to Canada-US bilateral trade and economic linkages. Indeed, one can argue that there are still some substantial gains to be harvested from the elimination of the remaining trade barriers. A key argument here is that estimates of the border effect for US interstate trade and for the internal trade of the European Union are much lower (i.e., about 1.6), suggesting that the Canada-US border effect could fall substantially. Indeed, Anderson and van Wincoop (2001) estimated that the elimination of the remaining trade barriers between Canada and the United States could increase Canada-US trade by 44%. Coulombe (2002), extrapolating from their analysis, showed that eliminating trade barriers between Canada and the United States could generate a 25% increase in Canada-US cross-border trade.

This prognostic is supported by both the brief survey of research presented above and the evolving nature of the North American economic space, which indicate that:

- estimates of the border effect can be very sensitive to basic assumptions, estimation methods, and the benchmark used; and
- the border effect is still significant, but has declined substantially with trade liberalization measures such as the FTA and NAFTA.

There is widespread agreement that several factors, such as the absence of a single currency, the existence of non-tariff barriers, the role of local networks, shared values and identity, and social capital, support the maintenance of a border effect. However, the remaining uncertainty regarding the size, future direction, and the regional differences of the border effect warrants further research.

Implications for Canada's Economic and Trade Policies

In *Globalization and Well-Being*, Helliwell argues that Canada should rely primarily on a multilateral trade approach, while reducing Canada's reliance on its bilateral linkages with the United States. His reasoning is largely based on the assumption that any intensification of the Canada-US economic relationship would jeopardize Canada's ability to pursue independent economic and social policies, and on the assumption that stronger economic growth is projected outside the North American continent.

However, the evolution of the Canada-US economic relationship over the past 15 years does not support this contention. Canada has been able to continue to provide education, health,

and social policies that are tailored on domestic preferences. The experience of the European Union is also proof that countries can maintain independent social policies even as economic integration proceeds. Hence, the concern that Canada will lose its policy independence should economic integration with the United States proceed further is not supported by evidence. In most cases, policy convergence is due to the existence of similar social trends and pressures bearing on public policies (e.g., aging, innovation, and taxes).[1] If anything, the design and delivery of social policies seem to have diverged under NAFTA, and the same is true of many areas of social policy in the European Union.

In addition, while it is expected that economic growth will be faster in some regions of the world than in the United States in forthcoming decades because of an upward convergence phenomenon, the United States will remain the most convenient and attractive market for Canadian business to target. As such, it is crucial to maximize the fluidity of Canada's economic linkages with the United States through policy initiatives that will reduce remaining obstacles to trade and investment, including regulatory differences, rules of origin, and impediments to factor mobility.

It needs not be an either/or choice. Canada should seek advantageous trading opportunities by adopting a multi-pronged strategy aimed at maximizing economic opportunities with both the United States and the rest of the world. In recent years, the US economy has been the engine of growth of the world economy and Canada, because of its proximity, historical linkages, and increasing openness, has witnessed unprecedented growth in its trade with the United States. Should economic growth outside North America be more robust in the future, a similar pattern would emerge as Canadian firms capitalize on strong economic growth abroad. Moreover, Canadian firms should use their access to the North American market as an opportunity to become more competitive and as a springboard to third country markets. Hence, Canada should adopt policy options that will keep opportunities on both fronts – United States and abroad – open.

Most of us agree with the thrust of Helliwell's argument that the economic separation of nation-states, as evidenced by the border effect, will continue to allow governments to develop education, health, social, and other policies that reflect, and should reflect, primarily domestic preferences. At the same time, however, it is important for governments to pursue policy initiatives that create trade and economic opportunities, which in turn contribute to the well-being of the general population.

References

Anderson, James E. and Eric van Wincoop. 2001. "Borders with Gravity: A Solution to the Border Puzzle." National Bureau of Economic Research, Working Paper 8079, January 2001. Also in *American Economic Review* 93, no. 1 (March 2003): 170-192.

Brown, Mark. 2003. *Outsourcing Lessons: Outsourcing Realities Compared to North American Regional Trade*. Economic Analysis Research Paper Series no. 8. Analytical Studies Branch, Statistics Canada. April.

Coulombe, Serge. 2002. "Border Effects and North American Economic Integration: Where Are We Up To?" Paper prepared for the workshop, Social and Labour Market Aspects of North American Linkages, organized by Industry Canada and Human Resources Development Canada, November 20-22, Montreal.

———. 2003. "International and Interprovincial Trade, the 'L' Curve, Trade Barriers, and Growth." Upcoming Industry Canada paper.

Helliwell, John F. 1998. *How Much Do National Borders Matter?* Brookings Institution, Washington.

———. 2002. *Globalization and Well-Being*. Vancouver: UBC Press.

———. 2003. *Globalization and Well-Being*. Iberia and David McLean Canadian Studies Series. UBC Press. 104.

Helliwell, John F. and John McCallum. 1995. "National Borders Still Matter for Trade." *Policy Options* no. 16: 44-48.

Helliwell, John F., F.C. Lee, and H. Messinger. 1988. *Effects of the Canada-United States Free Trade Agreement on Interprovincial Trade*. Perspectives on North American Free Trade Series. Paper No. 5. Institute for Canada.

Hillberry, Russell. 1998. *Explaining the 'Border Effect': What Can We Learn from Disaggregated Commodity Flow Data?* Indiana University Graduate Student Economics Working Paper Series. No. 9802. April.

———. 2002. "Aggregation Bias, Compositional Change, and the Border Effect." US International Trade Commission, Office of Economics Working Paper No. 2002-04-B.

McCallum, John. 1995. "National Borders Matter: Canada-US Regional Trade Patterns." *American Economic Review* no. 3: 615-623.

Wei, Shang-Jin. 1996. "Intra-national versus International Trade: How Stubborn Are Nations in Global Integration?" National Bureau of Economic Research, Working Paper 5531.

Note

1. This was a key conclusion at a workshop organized by Industry Canada and Human Resources Development Canada, Social and Labour Aspects of North American Linkages, held in Montreal on November 20-22, 2002.

Expanding Regulatory Co-operation with the United States

A PRI-SSHRC Policy Research Roundtable

Doug Blair
Policy Research Initiative

It has long been recognized that there is merit in expanding regulatory co-operation with our largest trading partner, the United States. This is evidenced, in part, by the government's policies on regulation making, as well as the numerous agreements on regulatory co-operation and the vast network of informal collaboration between regulators in our two nations.

However, there is also mounting evidence that, to date, Canada-US regulatory co-operation has not been maximized, the costs of regulatory differences with the United States can be substantial, and the benefits for Canada of maintaining a separate regulatory system are, in some cases, questionable.

On February 13, 2004, the Policy Research Initiative (PRI) and the Social Sciences and Humanities Research Council (SSHRC) co-hosted a policy research roundtable to discuss the issue of enhanced regulatory co-operation between Canada and the United States. The roundtable brought together academic experts, government officials and stakeholders to share their research, insights and suggestions.

The Policy Context

The roundtable began with a presentation on the underlying policy context for regulatory co-operation by Munir Sheikh, Associate Deputy Minister of Finance.

The Canadian policy for making regulations is already well articulated.[1] The overall objective is to maximize the well-being of Canadians, based on economic, social, and security objectives, while effectively managing the socio-economic trade-offs that can emerge. Sheikh argued that the development of the best possible regulations must remain the goal and, in some cases, co-operation with US regulators can play an important role in achieving this goal. He used a number of examples to illustrate his points.

In the area of drug approvals, where access to safe, effective drugs is a common objective, Sheikh noted that Canada is slower than the United States in drug approvals, and is subject to a "small country" disadvantage (i.e., Canada must deal with essentially the same number of drug submissions as the United States, but with only one tenth of the regulatory resources). Therefore, Canada simply cannot afford a totally independent function, and must develop a highly efficient system.

Conversely, Sheikh pointed out that in the financial sector and business start-ups, Canada's regulatory approaches are more efficient than in the United States. In these instances, harmonization is not really an option worth pursuing.

Sheikh suggested that one model of "smart regulation" would involve benchmarking against US regulations as a starting point, and diverge when it is in Canada's interest to do so. Information about effectiveness of regulations should also be collected, coupled with international efforts to harmonize data requirements, application formats, risk assessment, and decision-making processes.

Why Focus on Regulatory Co-operation with the United States?

John Noble, Carleton University, presented the reasons why he felt Canada should focus its international regulatory co-operation efforts on the United States.[2] Noble noted that there is a

Doug Blair is a Project Leader at the Policy Research Initiative.

strong precedent for the expansion of Canada-US regulatory co-operation by highlighting that both Canadian government officials and private firms have developed vast networks with their US counterparts. These relationships form the foundation for further co-operation, as they ensure that Canadian interests are reflected in US choices, and that US priorities and decisions are factored into Canadian preferences.

In addition, there is already a high level of convergence between the goals and objectives of both regulatory systems. What requires attention is less a question of fundamental principles and design, and more a question of the details and approaches to implementation. Many of the regulatory reforms required to eliminate the minor differences between Canadian and American regulations could be done on a purely unilateral basis.

Noble closed his presentation by highlighting the need for strong political commitment to make further progress. He suggested that a new round of trade talks focusing on the ways in which NAFTA can be improved might be the only way to ensure that both countries focus the necessary attention on regulation and furthering regulatory co-operation.

What Is the Role of Regulatory Co-operation in Improving Productivity, Innovation, and R&D Investment?

The next presentation helped to frame the discussion within the broader context of how regulatory co-operation and co-ordinated approaches can help productivity, R&D, and innovation. John de la Mothe, University of Ottawa, put forth the idea that knowledge is an international activity. There is no sovereignty over knowledge; it flows freely across borders, regardless of geo-political boundaries.

De la Mothe's comments echoed John Noble's, stating that much of the co-ordination of ideas and co-operation between regulators is taking place on an informal plane, well below the radar of the federal government. De la Mothe argued that virtual levers are the new drivers for institutional co-operation, and that it is the role of the federal government to foster their creation.

According to de la Mothe, the relationship between innovation clusters and regulations is an area that needs to be much better understood. Canada must turn its focus to finding a better Canadian regulatory approach, representative of all interests involved. At present, the Canadian system is burdensome, and he concluded that there is no concrete proof that it provides any better protection than that of the United States.

Potential Gains, Challenges, and Opportunities

The regulatory regime is not a static entity, commented Andre Downs of the Policy Research Initiative. Downs noted that Canada's domestic regulatory reforms were ongoing, and that progress over the past 25 years has led to a much less restrictive environment. However, while Canada's regulatory system appears competitive on an international level, we fare poorly in a North American context. Our regulatory system is much more restrictive on our economy than the US system.

He further noted that although the level of restrictiveness of Canadian regulations regarding foreign direct investment (FDI) has declined over time, it is still much higher than both the OECD average and the US level. In comparison with the United States, Canadian FDI-related regulations are more restrictive in all economic sectors, particularly in the areas of transportation, electricity, financial services, and telecommunications.

Downs highlighted that this is an important consideration, because empirical studies generally demonstrate a statistically significant relationship between regulations, productivity, investment, R&D, and exports. This has been demonstrated in research done by the OECD, which illustrates that convergence of regulations in the OECD could increase goods and services exports by approximately 10 and 30%, respectively, and FDI by 10%. Additionally, tight regulations of product markets negatively affect both domestic investment and FDI, and also reduce the speed of technological catch-up. Drawing a parallel with John de la Mothe's presentation, Downs highlighted that restrictive regulations have a negative impact on productivity and growth.

He also noted that OECD estimates suggest that elimination of the existing regulatory gap between Canada and the United States could increase total factor productivity (TFP) growth by about 0.22 percentage points. This is quite substantial when one considers that TFP growth in the 1990s was less than one percent.[3]

Canada-US Regulatory Co-operation: Approaches and Examples

Doug Blair, also of the PRI, built on the points presented by Andre Downs. He highlighted that there are many types of benefits to be gained through expanded regulatory co-operation, and

that harmonization is not necessarily the ultimate goal. In some cases, unilateral action by Canadian regulators to make their approaches more compatible with the United States may be the best option. What is important, argued Blair, is selecting the appropriate mix of policy tools to allow Canada to leverage US regulatory resources to our own advantage.[4]

The PRI's research into regulatory co-operation showed there are a broad range of instruments in the regulatory co-operation toolbox, from the basic sharing of information to recognition of equivalence and harmonization. Blair drew three conclusions from the PRI's research into international experiences: regulatory co-operation usually results from pressures for economic integration, regulatory co-operation takes time, and political commitment is required to ensure that it is carried through.

Blair then posed the question whether more can be done within the context of North American integration to reduce costs by expanding regulatory co-operation with the United States. He gave a number of examples of where such co-operation has or could increase net benefits to Canadians by reducing compliance costs while maintaining regulatory protections.

The PRI's research suggests that it is common practice for Canadian regulators to speak to their American counterparts on a daily basis. Such interactions have led to a growth in knowledge and understanding of each other's regulatory systems, and a general increase in mutual confidence. Blair concluded that after years of confidence building, regulators should be well positioned to take more concrete steps toward co-ordination with the United States.

Can Regulatory Collaboration Improve Safety in Health Care?

According to David Griller, SECOR Consulting, Health Canada has typically been slower in reviewing drugs than the United States and other countries where regulatory standards are high. The United States manages to conduct its review in a much more profound and timely manner than elsewhere due to the sheer amount of resources invested.

Griller suggested that Canada is being unrealistic if it thinks it can carry out the same quality and number of reviews. However, he does believe collaboration between the two countries is possible, as long as any arrangement is built on the mutual respect of the competencies of both partners.[5]

Griller concluded by noting that collaboration with the Federal Drug Administration makes sense. He noted that it could lead to more expedient reviews of a higher quality, while freeing valuable health resources in Canada to focus on areas of highest risk. He argued that the logic for such a move was sound, but wondered how long it would take to see concrete action on this front.

Regulatory Co-operation: An Ongoing Debate

The presentations were followed by discussion of the issues by federal regulators, academics, and industry representatives.

John Arseneau, Environment Canada, pointed out that the primary goal of environmental regulations is to protect the environment, although economic efficiency and societal values are taken into account in the regulatory process. Regulators have a responsibility and accountability to the public for delivering, first and foremost, on their primary mandates.

While regulatory co-operation with the United States for many environmental issues has proved to be very advantageous, in the area of new substances, progress is more difficult, because of a lack of transparency within the US approach. Arseneau explained that these difficulties stem from the fact that the US regime for new chemicals is about 30 years old, and so lags behind other jurisdictions with respect to information sharing (among regulatory agencies) and documentation. The Canadian government and the US Environmental Protection Agency, along with industry from both countries, have a co-operative mechanism in place to promote and facilitate regulatory convergence. Environment Canada is also leading work at the OECD to overcome these obstacles on a larger scale.

Judith Lockett, Health Canada, provided a brief update to the group about regulatory co-operation efforts in her department. In particular, Lockett mentioned that the Health Products and Food Branch signed a memorandum of understanding with the US Food and Drug Administration in November 2003 on the sharing and exchange of information on therapeutic products. The work done via this memorandum will inform decision-making authorities and promote closer co-operation on matters of mutual interest.

Some participants noted that the discussion about departmental progress and future plans for regulatory co-operation echoed similar policy discussions taking place over the past 10 years. There was a sense that little real progress had been made.

Richard Paton, Canadian Chemical Producers Association, expressed a degree of frustration when stating that Canadian regulators do not take into account the realities of the markets they are regulating. He argued that companies are choosing not to come to Canada due, in part, to regulatory costs and burdens. What concerned him most was his impression that no one within government cared enough to try and change the regulatory system and reconcile some of the inherent barriers. His core message was that economic and competitiveness issues must be given prominence in discussions about regulation, and that regulators recognize these issues in their policy decisions.

The discussion paper presented by David Griller raised many questions similar to the arguments put forth by Paton, and this line of thinking was reinforced by Bruce Valiant of Organon Canada Ltd. Valiant argued that denying access for Canadians to a drug deemed safe by the Federal Drug Administration as well as millions of Americans is denying Canadians their basic human rights.

However, despite the frustrations expressed at the system, past and present, there was a clear sign that new ideas and approaches are being considered. The PRI will be conducting further research on these issues in an effort to provide better quantification of costs and benefits of regulatory convergence. An interim report of these findings is expected by June 2004.

Notes

1 See *Government of Canada Guide to Making Federal Acts and Regulations*, available at <www.pco-bcp.gc.ca>.

2 Noble presented highlights from a paper prepared with Michael Hart, entitled "Smart Borders Require Smart Regulations: The Impact of Regulatory Differences on Trade and Investment between Canada and the United States." This research focuses on the identification of regulatory areas where small differences in standards or approval processes impose significant processing delays and/or cost burdens on Canadian businesses selling goods into the US market, and which could impact business decisions on locating foreign direct investment in North America.

3 A more detailed discussion of PRI research in this area can be found in E. Ndayisenga's "Economic Impacts of Regulatory Convergence Between Canada and the United States" in this issue of *Horizons*.

4 Blair, Doug. 2004. "Canada-U.S. Regulatory Cooperation: Approaches and Examples. Background Paper for a Presentation to the PRI-SSHRC Policy Research Roundtable February 13, 2004." Available on request from the PRI. Contact Doug Blair at 613.947.3912 or d.blair@prs-srp.gc.ca.

5 A more detailed discussion of these issues can be found in D. Griller's "Can Regulatory Collaboration Improve Safety in Health Care?" in this issue of *Horizons*.

BOOKMARK

NAFTA: A Ten-Year Appraisal

NAFTA entered into force in 1994 after much debate about the potential merits and costs. To provide a factual basis for this ongoing debate, Hufbauer and Schott provide an evaluation of NAFTA's performance, comparing actual experience with both the objectives of the agreement's supporters and the charges of its critics. The authors examine the economic performance of NAFTA, the dispute settlement provisions, NAFTA and the environment, labour cooperation, the energy market and the North American auto market. In addition the authors examine future challenges and opportunities in the trade and investment relationships among the three partner countries, and the broader implications for new trade initiatives throughout the hemisphere.

For further information please visit the Institute for International Economics web site at <http://www.iie.com/>.

Hufbauer, Gary Clyde, and Jeffrey J. Schott. 2004. *NAFTA: A Ten-Year Appraisal*. Washington, DC: Institute for International Economics (forthcoming).

Canadian National Conference and Policy Forum on Drinking Water

April 3–6, 2004
Calgary, Alberta

Ian Campbell
Policy Research Initiative

Most Canadians have clean safe drinking water delivered to their homes through an invisible network of pipes. Boil-water advisories happen, but almost always in other communities. The memory of Walkerton is fading, and once again, most Canadians take their drinking water more or less for granted.

Not so the people charged with supplying it.

The Canadian National Conference and Policy Forum on Drinking Water met in Calgary, Alberta, to discuss various issues around drinking water. Presentations exposed some major undercurrents in current drinking water policy thinking in Canada.

One major undercurrent was the sense that some provincial regulators may have gone overboard since Walkerton, imposing extensive and onerous new regulations on utilities. The Walkerton crisis (in which seven people died from contaminated municipal water in 2000) was not due to inadequate regulation, but rather a failure to observe and enforce existing regulations. Even more importantly, it was due to a lack of training of the personnel operating the municipal water treatment plant. They did not know how to respond appropriately to test results that strayed from what they were used to seeing. The more useful "fix" that many participants felt we need is better integration of the water system – protection of water quality from source to tap.

The imposition of new regulation and reporting requirements on utilities, which are often stretching their resources to fulfill existing obligations, may in fact jeopardize public health by distracting utilities from the main task of ensuring the water is safe. Whether one buys into this argument, clearly, any new regulation should be evaluated for its cost as well as its benefit.

Another major undercurrent was the sense that drinking water guidelines have become excessively focused on trace chemicals of an unknown, but likely insignificant health risk. *Giardia*, *Cryptosporidium*, and *E. coli*[1] are the real major health threats in Canada's drinking water. Many of the chemical threats, such as heavy metals, pesticides, or endocrine disrupting chemicals, pose what are, in fact, negligible lifetime exposure risks at the levels in which they are found in most Canadian raw water. And yet, utilities in some provinces are required to measure and report on an ever-increasing list of chemicals, which may or may not be present in their systems.

Another theme was the funding of utilities, which is often seen as inadequate. There was general agreement that consumers should be charged the full cost of supplying their water. This would not only better fund the utilities, it would also encourage consumers to reduce their water usage, saving the need to expand many water treatment plants during a time of fiscal restraint.

Even more generous funding, however, is not likely to solve another serious issue entirely: the shortage of highly qualified personnel to operate and maintain water treatment facilities, particularly in remote communities. As with many Canadian industries, utilities in Canada are facing a wave of retirements. The need for trained operators is acute.

Ian Campbell is a Senior Project Director at the Policy Research Initiative.

Perhaps the most intriguing theme to emerge was that of risk assessment and risk communication. Many attendees questioned the usefulness of emphasizing the measurement and removal of trace chemicals from water. The public has come to perceive disinfectant by-products (organic compounds formed during the treatment process, often containing chlorine) as posing a serious health threat, when in fact, concentrations of these products in drinking water mean lifetime exposure risks are less than the risk of being killed by lightning. There was a general agreement that while Canadians should not take clean and safe drinking water for granted, they should also not be made to worry unduly about insignificant risks.

The matter of risk assessment and communication naturally leads to a discussion of how to make decisions in the face of uncertainty. The case of the town of Erickson, British Columbia, was much discussed. Erickson refused to have chlorine added to its drinking water, fearing the chlorination by-products might cause cancer – as Health Canada data suggest could happen. However, the town's water supply was contaminated with *Giardia*, and occasionally with *E. coli*, and while long-time residents had developed immunity to the local strains, visitors to the community routinely became ill. While an agreement was eventually reached (a more expensive ultraviolet treatment of the water, with only trace amounts of chlorine added to keep bacteria from growing in the distribution system), the dispute arguably rests on the public's lack of understanding of the relative probabilities of illness or death from Giardia compared to the risks from chlorination by-products.

This case illustrates the perils of the precautionary principle, which is often invoked in the world of sustainable development: that action should not await scientific certainty when there is a risk of harm. Science can inform of known and possible but uncertain risks, but cannot decide for us. While the Province of British Columbia invoked the scientific certainty that people in Erickson would get sick if the water continued to be untreated, the people of Erickson invoked the precautionary principle with regards to the long-term health risks of chlorination by-products. In the tug-of-war between the known and the unknown risks, both sides preferred the devil they knew – they just knew different devils.

Note

1. *Cryptosporidium* is a chlorine-resistant protozoan, which occurs in human and bovine feces. It may therefore occur in most populated regions of Canada. It causes potentially severe diarrhea, and is among the major health threats in Canadian water. *Cryptosporidium* was the cause of the outbreak in North Battleford in 2001. *Giardia* (beaver fever) is also a diarrhea-causing protozoan, and occurs in human and animal feces. It can occur anywhere in Canada. *E. coli* is a bacterium, which occurs mainly in human and cattle feces. Many strains of E. coli are benign or even beneficial, but the strain *E. coli* 0157:H7 (hamburger disease) can be lethal, as it was in Walkerton.

BOOKMARK

Social Capital and Immigrant Integration

Scheduled for distribution in July of 2004, the Journal of International Migration and Integration is pleased to announce a special issue entitled *The Role of Social Capital in Immigrant Integration*. The publication endeavours to further the understanding of social capital, both as a theoretical concept and as a policy tool, especially as it is applied to immigrants and minorities. The application of the study of social capital in this way arises from the need to improve social integration and labour market outcomes for these groups. The idea of using social capital as a policy tool to better the condition of marginalized groups is certainly appealing, but the state of knowledge at the present time is still too imprecise to warrant its use by policy-makers in bold social engineering efforts.

To order a copy of this special issue, please contact JIMI's editorial office by email at jimi@ualberta.ca or by telephone at 780.492.0635. Visit JIMI online at <jimi.metropolis.net>.

Kunz, Jean L., and Peter Li, eds. 2004. *Journal of International Migration and Integration*. Volume 5, Issue 2.

Data Gaps in Service Industries

Renée St-Jacques
Industry Canada

Introduction

Service industries account for about two thirds of gross domestic product (GDP) and close to three quarters of total employment in the Canadian economy, and their importance is growing. Information and communication technology (ICT)-intensive and knowledge-based industries are increasingly service industries. And service exports are about 13% of Canada's total exports of goods and services. For a variety of reasons, data on service industries are limited in scope and not as reliable as that on goods-producing industries. Moreover, service industries have received far less attention than manufacturing and other goods-producing industries in data development and policy research. As a result, important data gaps have developed, undermining our ability to understand the performance of the Canadian economy and the dynamics of North American economic integration. For the development of sound policies that can improve the living standards and quality of life of Canadians, it is essential to have comprehensive and timely data on service industries.

Data Gaps in Services Output and Prices

Service industries presenting data gap problems can be grouped into two broad categories. One category comprises industries that present conceptual problems of output measurement and for which real output is often estimated by using input measures, such as employment or hours of work. As a result, productivity growth in these industries is, in essence, assumed away. The other category regroups industries where conceptual problems are not a serious impediment to data development, but where more resources need to be devoted to improving timeliness and coverage. Priority should be given to developing reliable data on output and prices in areas where methodological problems are not pervasive, while also pursuing methodological work in concert with other statistical agencies and international organizations such as the OECD. In line with this objective, Statistics Canada is preparing new data sets, including greater industry detail on wholesale and retail trade services to be released in June 2004.

Our recommendations for service data development are the following.

- Develop output and price data on finance, insurance, real estate, professional, scientific, and technical services, which contribute more than one third of value added in the services sector. Statistics Canada's plan to develop price indexes for business services will be a useful addition in this direction.
- Develop data on investment, technology adoption, innovation, capital stock, and labour force skills for ICT-producing industries, as well as for major ICT-using industries, such as finance, insurance, wholesale and retail trade, and professional, scientific, and technical services. These data are essential for understanding the productivity and innovative performance of service industries.

Data Gaps in Services Trade

Unlike for goods, trade data on services are based on sample surveys of companies, supplemented with customs record information. The data set published in the Balance of International Payments provides information

Renée St-Jacques is Chief Economist with the Micro-Economic Policy Analysis Branch at Industry Canada.

on transportation, commercial, government, and travel services. About 30 categories of commercial services are available, with a regional breakdown. This commodity-based information is then used to produce total exports and imports for 27 North American Industry Classification System (NAICS)-based service industries, which are reported in the input-output (I-O) tables. In the I-O data set, however, there is no country ventilation. For analytical purposes, the information lost in the process is significant.

Other data problems arise, because of the way services are traded, and keeping track of the developments in that area is crucial. For instance, services have become more tradable with the advent of e-commerce. But so far, we lack information on the services being offered via e-commerce.

Having to rely on surveys for services trade, rather than customs data which track goods, Statistics Canada is faced with constraints related to confidentiality as well as the response burden for business. Consequently, it is expected that less detail will be publicly available by industry and country for services trade than for merchandise trade. That said, much improvement is not only feasible but imperative, in particular in light of the growing importance of trade in services.

As we move more and more to a service economy, sound and effective policy development is hampered by the lack of comprehensive and accurate data on service industries in general and services trade in particular.

Our recommendations to advance the development of service trade data include the following.

- Develop data sets linking service industries (NAICS) with trading partners (countries where possible).
- Increase the level of detail in commodity and industry (NAICS) data for cross-border trade to the extent that it does not breach confidentiality agreements.
- Expand the sample of the survey on international transactions in services and maintain a frequency that allows quality longitudinal analysis.
- Provide information on characteristics of enterprises involved in exports and imports of services.
- Improve the comparability of Canadian trade in services data with that of other countries by using the recommended international naming convention and concepts.

Conclusion

To sum up, data gaps in the services sector are much more significant than those in goods-producing industries. As we move more and more to a service economy, sound and effective policy development is hampered by the lack of comprehensive and accurate data on service industries in general and services trade in particular. We believe it is essential that resources be devoted to enhance the coverage and quality of service industry output, price, and trade data.

Environmental Scan Initiative

Valerie Howe
Department of Justice

Scanning is an important part of any government department's effort to formulate plans, policies, and strategies – in short, to plan its future course of action. An understanding of the environment is gained from a scan of internal and external factors and trends that have the potential to influence the organization or department. This article provides an update on the different types of scanning activities ongoing within the federal government, profiles the Environmental Scanning Practice (ESP) group, and introduces a new interdepartmental initiative to create a government-wide scan. The initiative will be based on input from government departments that have expressed a strong interest in participating.

Generally, a typical scan is a report capturing a view of the environment around the organization. The purpose is to detect new, relevant events and facts. The macro-environment is generally captured under five broad areas expressed in the acronym, STEEP. Those areas, which generally become chapters in the scan, are:

- S socio-cultural,
- T technological,
- E economic,
- E environmental, and
- P political (governmental).

More detailed scans also provide key information about an organization's internal capacity to respond to environmental pressures.

Scanning within the Government of Canada

Virtually all departments have discovered the benefits of conducting a scan of their individual environments. A common challenge is that of integrating different types of scans and strategic information within departments – and of accessing the best information from other members of the federal departmental community. By way of research, interviews with about 30 international scanners,[1] and work by the community of practice, a number of dimensions have been identified. Scans, both within the federal government and elsewhere, vary in terms of when they are done (regularly, cyclically), the focus or breadth of scope, and how the scan fits within the organization.

The content of a department's scan can vary widely. Some scans can be comprehensive, while others focus on specific topics, for example, a scan of risks or one on legal issues. Finally, other important areas of variation include the detail of statistical content and analysis, the extent to which senior researchers and analysts contribute their expertise, and whether or not the scan draws implications and conclusions from the information discovered. For example, the question might be asked, what does it mean for us if globalization is affecting everything? Some scans draw implications; others leave this to the management client.

The Community of Practice

An interdepartmental working group on scanning has been meeting for more than two years. It was established at the request of the Interdepartmental Directors General of Policy Network, an informal group, and put into place by the Chair of that group, Michelle Gosselin, Director General, Policy Integration and Co-ordination, Department of Justice. After sharing scans for the first year, the group transformed itself into a practice group, and developed terms of reference.

Valerie Howe is a Senior Research Officer in the Research and Statistics Division at the Department of Justice.

1. Act as a community of practice on environmental scanning and analysis methods.
2. Build expertise in environmental scanning and analysis.
3. Share resources and develop content for scanning.

More than 20 departmental representatives meet once a month to discuss, network, and conduct workshops to enhance the scanning capacity of both individual departments and the federal government as a whole.

The Co-ordinated Scan

Now in its third year, the ESP group decided it was ready to take on a major initiative – the development, as a pilot, of the first scan co-ordinated across the federal government. The plan builds on what we have learned about scanning within the government. The model calls for each department to distill its special knowledge of specific task areas into one-page briefings on important topics. The content will cover each of the elements of the STEEP model, with the addition of Canada in the world, making this a STEEP-W exercise. Statistics Canada will make a vital contribution with data that will ground the domestic analysis. The ESP group has decided to begin with the topic of Canada in the world, drawing upon, and contributing to, recent work by Foreign Affairs and the Department of National Defence.

The hope, perhaps optimistic, is to have a first draft of the complete scan in the fall of 2004. Then, many next steps can be developed. These include analytical discussions on each chapter, and structured or unstructured discussions involving senior policy makers, analysts, and researchers. If your department is not yet involved, and would like to be, please send an e-mail with your contact information to the author to be added to the mailing list.[2]

Notes

1. Howe, Valerie. *Best Practices in Environmental Analysis: Interviews with Leading Practitioners*. DOJ, Research and Statistics Division. forthcoming.
2. Valerie Howe can be reached at vhowe@justice.gc.ca.

BOOKMARK

Designing Government

How do governments govern today and how well do they do it? How do governments choose the tools or instruments they will use to get things done? In today's world, how could these decisions be improved from the standpoint of efficiency, effectiveness, legitimacy and accountability? *Designing Government* brings together leading experts to examine the instrument choice perspective on government and public policy over the past two decades. The authors examine such issues as accountability, effectiveness, sustainability, legitimacy, and the impact of globalization.

Moving beyond the traditional regulatory sphere and its preoccupations with deregulation and efficiency, the authors trace the complex relationships between instrument choices and governance. The book encourages the reader to consider factors in the design of complex mixes, such as issues of redundancy, context, the rule of law and accountability. These latter factors are especially central in today's world to the design and implementation of effective instrument choices by governments and, ultimately, to good governance. The authors conclude, in fact, that seeing instrument choice itself as part and parcel of designing government and achieving good governance is both the promise and the challenge for instrument-based perspectives in the years ahead.

Eliadis, Pearl, Margaret M. Hill, and Michael Howlett, eds. 2004. *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montréal: McGill University Press (forthcoming).

Projet de recherche sur les politiques | Policy Research Initiative

JUIN 2004

VOLUME 7 NUMÉRO 1

HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

Liens nord-américains
entre Charybde et Scylla

Tel Ulysse, qui dût naviguer entre Charybde et Scylla lors de son retour de Troie à Ithaque, en matière de politiques publiques, le Canada doit trouver sa voie entre deux périls et chercher l'équilibre entre le risque de se trouver englouti par son colossal voisin, au cas où l'intégration nord-américaine ne ferait pas l'objet d'une réflexion suffisante, et celui de perdre des avantages économiques s'il renonçait à cette intégration.

Les relations canado-américaines ne cessent d'évoluer et exigent une attention constante de la part des responsables de l'élaboration des politiques canadiennes. Ces dernières années, le milieu des politiques canado-américaines a encore gagné en complexité, ce qui fait de la recherche en politiques un élément encore plus essentiel de la gestion de nos relations. Les projets de recherche sur les liens

LIENS NORD-AMÉRICAINS

4 **Intégration nord-américaine : Enjeux et solutions**
André Downs, PRP

9 **Les incidences économiques de la convergence entre le Canada et les États-Unis en matière de réglementation**
Fidèle Ndayisenga, PRP

17 **La collaboration en matière de réglementation peut-elle améliorer la sécurité des systèmes de santé?**
David Grillet, SECOR Conseil

23 **Vers l'union douanière : une analyse de la situation**
Robert (Bob) Kunimoto, Gary Sawchuk, PRP

32 **Répercussions économiques d'une éventuelle union douanière canado-américaine**
Madanmohan Ghosh, Someshwar Rao, Industrie Canada

35 **Régions économiques en Amérique du Nord**
Pierre-Paul Proulx, PRP

42 **Le Canada, les États-Unis et leurs valeurs : situations distinctes, copies conformes ou fierté nationale reposant sur d'infimes différences?**
Christian Boucher, PRP

50 **Les dynamiques régionales des relations États-provinces : le Canada et les États-Unis**
Jean-François Abgrall, PRP

55 **Intégration économique et convergence transfrontalière des politiques**
Gerard W. Boychuk, Université de Waterloo
Debora L. VanNijnatten, Université Wilfrid Laurier

61 **L'évolution de la diversité industrielle des villes canadiennes**
Desmond Beckstead, Mark Brown, Statistique Canada

64 **De l'influence du commerce international sur le synchronisme des phases du cycle économique en Amérique du Nord**
Shenjie Chen, John M. Curtis, Commerce international Canada

COMMENTAIRES

69 L'effet frontière, le rôle de l'État-nation, et les relations économiques canado-américaines

TÉMOINS

73 Accroître la coopération internationale en matière de réglementation avec les États-Unis

77 Conférence nationale canadienne et Forum sur la politique en matière d'eau potable

DONNÉES ET OUTILS POUR LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

79 Lacune dans les données dans les secteurs des services

81 Analyse de l'environnement

Projet de recherche sur les politiques
56, rue Sparks, 1er étage
Ottawa (Ontario) K1P 5A9

ISSN 1487-7090
Poste-publications – Publications Mail
Customer no. 7000274

Canada

Juin 2004 Volume 7 Numéro 1

HORIZONS

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

Liens nord-américains
entre Charybde et Scylla

T

LIENS NORD-AMÉRICAINS

COMMENTAIRES

TÉMOINS

JOURNÉES D'ÉTUDES POUR LA RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

Canada

Projet de recherche sur les politiques | Policy Research Initiative

HORIZONS
PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES

L'équipe Horizons du PRP

DIRECTEUR EXÉCUTIF
Jean-Pierre Voyer

DIRECTEUR DE LA RÉDACTION
Richard Tate

ADJOINTES ADMINISTRATIVES
Marissa Smyth
Élisabeth Vu

Traduction et révision :
PMF Services de rédaction Inc. et Tradulitech

Conception et mise en page :
Zsuzsanna Liko Visual Communication Inc.

Horizons est publié par le Projet de recherche sur les politiques (PRP) à l'intention des chercheurs en politiques du gouvernement fédéral. L'objectif premier du PRP est d'approfondir, de rassembler et d'intégrer les connaissances sur des questions de recherche intersectorielles pertinentes pour la planification des politiques à moyen terme du Gouvernement du Canada. *Horizons* présente les travaux de chercheurs de ministères fédéraux et d'experts externes sur des sujets liés aux activités de recherche du PRP. Pour de plus amples informations sur le Projet ou pour consulter les anciens numéros d'*Horizons*, veuillez visiter www.recherchepolitique.gc.ca.

Tous les sites web cités dans le présent numéro ont été consultés le 4 juin 2004.

Pour les commentaires, les questions, les demandes d'abonnement et les changements d'adresse, voici nos coordonnées :

Courriel : horizons@prs-srp.gc.ca
Téléphone : 613.947.1956
Télécopieur : 613.995.6006

Les opinions exprimées n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de tout organisme lié à l'auteur ou à *Horizons*.

© Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2004

nord-américains ont aujourd'hui un peu plus d'un an d'existence, et ce numéro d'*Horizons* représente l'occasion de mesurer les progrès accomplis sur certains aspects des dilemmes politiques auxquels fait face le gouvernement du Canada.

Depuis la publication, en mars 2003, du document de travail sur le Projet sur les liens nord-américains, intitulé *North American Linkages: Focusing the Research* on a assisté à une poussée soudaine d'activités au sein du Projet de recherche sur les politiques (PRP) et de la collectivité de la recherche sur les politiques. Les résultats s'accumulent, et on a tenu de nombreuses activités afin de les diffuser et d'en examiner les implications sur les politiques.

Dans ce numéro d'*Horizons*, le lecteur trouvera une série d'articles offrant un aperçu des principaux résultats obtenus à ce jour et des orientations futures de la recherche. L'article-vedette signé André Downs, directeur principal de projet responsable des projets relatifs aux liens nord-américains, renferme une synthèse des recherches effectuées jusqu'à présent et examine leurs implications éventuelles sur les politiques. En particulier, M. Downs avance que pour espérer développer les marchés de pays tiers, une condition nécessaire est de tirer le maximum des possibilités économiques de l'économie nord-américaine et d'y être compétitif.

On considère souvent le renforcement de la coopération économique avec les États-Unis, tout en faisant un usage plus efficient des ressources réglementaires canadiennes, comme une étape importante vers un meilleur accès au marché américain. Fidèle Ndayisenga se penche sur la recherche empirique portant sur les liens entre la réglementation et la performance économique, et propose une évaluation des gains potentiels d'une coopération en matière de réglementation entre le Canada et les États-Unis. David Griller examine, quant à lui, les projets potentiels de coopération réglementaire avec les États-Unis dans le domaine de la santé humaine, tandis que Doug Blair présente une synthèse des communications et des discussions qui ont eu lieu lors d'une table ronde du PRP et du CRSEC sur la coopération réglementaire canado-américaine.

Un certain nombre d'économistes ont proposé la création d'une union douanière entre le Canada et les États-Unis dans le cadre de l'évolution vers l'intégration économique des deux pays, soutenant que les règles d'origine actuelles sont contraignantes et constituent un obstacle coûteux aux échanges commerciaux. Dans l'article qu'ils consacrent à ce sujet, Bob Kunimoto et Gary Sawchuk évaluent l'évidence empirique de la nature restrictive du système de règles d'origine de l'ALENA, ainsi que les caractéristiques et les gains potentiels inhérents à la création d'une union douanière. Madanmohan Ghosh et Someshwar Rao résument les résultats d'une analyse d'équilibre général des gains économiques d'une éventuelle union douanière, et nous résumons les principaux points d'une table ronde PRP-CRSEC sur l'évolution vers une telle union avec les États-Unis.

Autre sujet qui suscite de plus en plus d'intérêt : les dimensions régionales des relations canado-américaines. Pierre-Paul Proulx se penche sur certains des principaux éléments déterminants de la recomposition régionale de l'activité économique. Christian Boucher compare les tendances qui ont marqué les valeurs américaines et canadiennes au cours des deux dernières décennies, et Jean-François Abgrall présente une typologie des liens institutionnels transfrontaliers à l'échelon infranational. Gerry Boychuk et Debora VanNijnatten examinent la convergence politique

transfrontalière dans les domaines des politiques environnementales et sociales. Shenjie Chen, pour sa part, démontre que les cycles économiques canadiens et américains sont de plus en plus synchronisés.

Ce numéro d'*Horizons* offre, dans l'ensemble, une large perspective sur le contexte des politiques et les défis auxquels le Gouvernement du Canada est confronté dans la gestion de ses relations complexes et exigeantes avec les États-Unis.

Jean-Pierre Voyer
Directeur exécutif
Projet de recherche sur les politiques

Politique sociale et perspective du cycle de vie International Institute on Social Policy de l'Université Queen's (QIISP)

Les 23 et 25 août 2004

Le Projet de recherche sur les politiques se joint de nouveau au QIISP pour vous présenter un atelier d'été annuel rassemblant les hauts fonctionnaires et les responsables de l'élaboration de politiques en vue d'examiner les résultats des recherches récentes ainsi que les grandes orientations en matière de politique sociale. Le QIISP, dirigé par l'école d'étude des politiques de l'Université Queen's, en partenariat avec Social développement Canada, a comme principal objectif le transfert des connaissances. Le programme de cette année met l'accent sur la nécessité d'envisager une perspective du cycle de vie dans l'analyse de l'exclusion sociale, l'équilibre entre travail et vie professionnelle, et d'autres enjeux de la politique sociale.

Tables rondes de recherche sur les politiques du PRP-CRSHC pour 2004-2005

Septembre-décembre 2004

Comment assurer un dialogue efficace entre les acteurs qui génèrent les connaissances et les intervenants qui s'en inspirent dans leurs efforts pour assurer le bien-être des Canadiens?

Pour répondre efficacement à cette question, le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC) et du Projet de recherche sur les politiques (PRP) ont mis sur pied une série de discussions en table ronde. Ces tables rondes, qui en est maintenant à sa deuxième année, visent à augmenter la qualité de l'échange de connaissances entre les experts du milieu universitaire et ceux responsables de la conception et de la mise en œuvre des politiques et programmes du gouvernement fédéral.

Le programme d'automne comprendra les sessions portant sur l'économie sociale, politiques de logement, les travailleurs à faible revenu, etc. Les renseignements pertinents seront affichés sur le site Internet du PRP à l'adresse suivante : <www.policyresearch.gc.ca>.

Exploration de nouvelles approches en matière de politique sociale : Leçons tirées de la conférence du Projet de recherche sur les politiques (PRP)

Les 13 et 15 décembre 2004

Ottawa (Ontario)

Le PRP met actuellement sur pied une importante conférence de deux jours et demi, prévue en décembre 2004. Celle-ci aborde les incidences de la recherche récente dans le domaine de la politique sociale en vue de comprendre les défis et les ressources susceptibles d'influencer la politique sociale à moyen terme. La conférence s'appuiera sur la recherche interministérielle provenant des trois projets portant sur la politique sociale du PRP qui vont être achevés à l'automne 2004.

Intégration nord-américaine enjeux et solutions

André Downs
Projet de recherche sur les politiques

En mars 2003, le Projet de recherche sur les politiques (PRP) a publié un article intitulé *North American Linkages: Focusing the Research*. Cet article proposait quatre initiatives de recherches visant à résoudre certaines questions fondamentales sur les relations canado-américaines, et à comprendre les enjeux et les avantages associés à l'évolution de l'intégration économique nord-américaine.

- Quelles raisons pousseraient le Canada à approfondir sa collaboration réglementaire avec les États-Unis et de quelle façon procéderait-il?
- Quels sont les avantages et les coûts qu'entraînerait l'élimination des règles d'origine de l'ALENA pour le Canada et pour les États-Unis?
- Quelles sont les incidences politiques de l'émergence de régions transfrontalières?
- De quelle façon pouvons-nous accroître la mobilité de la main-d'œuvre dans un contexte nord-américain?

Au cours de la dernière année, le PRP a mené une recherche sur les trois premiers projets, en collaboration avec divers ministères du gouvernement fédéral et de chercheurs de l'extérieur. Les résultats des recherches préliminaires ont été présentés et analysés lors de plusieurs forums dans le but de comprendre les enjeux de politique et de trouver les options éventuelles qui s'offrent au Gouvernement du Canada.

Ce numéro d'*Horizons* reprend les résultats clés de cette recherche et présente de l'information contextuelle permettant d'examiner quelques-unes des options politiques visant à maximiser les avantages qui découlent de la relation économique unique que nous entretenons avec les États-Unis.

La coopération canado-américaine en matière de réglementation

Lorsqu'il est question des relations canado-américaines, nous prenons de plus en plus conscience du besoin d'avoir des frontières intelligentes et une réglementation intelligente.

Au fil des ans, les recherches ont démontré que les différences entre les réglementations peuvent représenter des obstacles importants sur le plan des échanges commerciaux et de l'investissement, pour les petits pays en particulier. Par exemple, des recherches empiriques extensives de l'OCDE ont clairement établi le lien entre les cadres de réglementation nationale des pays membres et leur performance économique en matière d'échanges commerciaux, d'investissement et de productivité. Pour le Canada, dont le marché restreint est en bonne partie dépendant de la colossale économie américaine, il est important d'évaluer les avantages et les coûts découlant des différences réglementaires.

Le gouvernement canadien prend note de ces considérations. Plusieurs ministères ont participé avec plus ou moins de succès à des initiatives de collaboration réglementaire internationale sur une base bilatérale et multilatérale. On s'attend à ce que le Comité consultatif externe sur la réglementation intelligente formule plusieurs recommandations concernant le besoin pour le gouvernement canadien de renforcer sa collaboration réglementaire internationale, en particulier avec les États-unis. Plus tôt cette année, dans le cadre d'une révision du Programme de matériels médicaux, la vérificatrice générale a également recommandé de s'en remettre davantage à la collaboration réglementaire internationale et a terminé sur ces mots : [*Traduction*] « les ressources humaines et financières limitées et la lente progression de l'évolution de la collaboration réglementaire empêchent Santé Canada d'exécuter

André Downs est directeur principal de projet au sein du Projet de recherche sur les politiques.

le Programme de matériels médicaux comme il se doit. » (Santé Canada, 2004 : 2).

Le PRP a abordé la question de la collaboration réglementaire sous trois angles complémentaires. Premièrement, nous avons examiné les résultats de plusieurs accords bilatéraux de coopération réglementaire qui touchaient divers pays et cette analyse nous a confirmé que la réussite d'une coopération internationale :

- repose sur des relations économiques solides;
- exige un engagement politique au plus haut niveau; et
- demande du temps et des efforts soutenus afin d'acquérir le degré de connaissance et de confiance mutuelle nécessaires.

La deuxième étape consistait à mener des recherches empiriques et à examiner la documentation portant sur l'impact potentiel des réglementations et de la collaboration réglementaire sur la performance économique. À ce point de la recherche, il est devenu évident que les réglementations peuvent avoir une incidence considérable sur la productivité, la compétitivité, les échanges commerciaux, l'investissement intérieur et l'investissement étranger. Par exemple, les estimations de l'OCDE donnent à penser que la réduction des entraves résultant des réglementations canadiennes à un degré comparable à celui des États-Unis pourrait considérablement dynamiser la croissance de la productivité. Il s'agit d'une considération politique importante dans un contexte où la performance canadienne est inférieure à celle des États-Unis sur le plan de la productivité et où il existe un important écart entre les niveaux de vie des deux pays (voir l'article de Ndayisenga dans ce numéro d'*Horizons*).

Troisièmement, nous examinons actuellement les secteurs particuliers qui pourraient tirer profit d'une collaboration réglementaire ainsi que certaines initiatives visant à approfondir les liens de coopération. On pense généralement à la réglementation sur l'approbation des produits (p. ex., les médicaments, les matériels médicaux et les substances chimiques nouvelles); toutefois, on a réalisé très peu de progrès jusqu'à présent. L'acceptation de l'approbation des produits par les organismes de réglementation américains (p. ex., la Food and Drug Administration), de façon unilatérale ou par le biais d'un accord d'acceptation mutuelle, est désignée comme une étape importante pour réussir à accroître l'efficacité du système réglementaire canadien.

À ce jour, la recherche sur la collaboration réglementaire menée par le PRP donne à penser qu'un pays aussi petit que le Canada peut en tirer des avantages remarquables, même s'il ne peut se mesurer à des entités économiques plus vastes telles que les États-Unis ou l'Union européenne compte tenu des ressources allouées au processus de réglementation. La recherche et surtout le bon sens donnent à penser que le Canada doit tirer profit des ressources affectées aux décisions réglementaires dans les pays mieux dotés et concentrer ses ressources réglementaires relativement limitées dans les secteurs où elles peuvent lui conférer un avantage comparatif (p. ex., les nouvelles biotechnologies) ou encore, dans les secteurs où les risques potentiels sont les plus élevés pour les Canadiens, tels que les produits sanguins, les tendances de consommation de médicaments et la production de vaccins (Voir l'article de Griller dans ce numéro d'*Horizons*).

Simultanément, il nous faut reconnaître que la collaboration réglementaire est une entreprise d'ordre public complexe. Certains sont d'avis que le Canada risque de perdre une partie de sa souveraineté en matière de réglementation s'il approfondit sa collaboration avec les États-Unis, alors que d'autres estiment que la collaboration réglementaire constitue justement une expression de sa souveraineté. Par ailleurs, il n'est pas toujours avantageux d'avoir des objectifs communs. Si l'existence de réglementations distinctes conduit à des innovations dans certains cas, ou si l'adoption de normes plus strictes amène des avantages sur le plan de la santé et de la sécurité pour lesquels les Canadiens sont prêts à affecter plus de ressources que les autres pays, il est possible que le Canada souhaite conserver sa réglementation distincte.

Beaucoup de ces questions ont été abordées lors de la table ronde sur la collaboration réglementaire canado-américaine. Plusieurs exposés portaient sur les avantages éventuels d'une collaboration réglementaire accrue avec les États-Unis.

Dans l'ensemble, la plupart des observateurs seraient prêts à affirmer que, en matière de collaboration réglementaire, chaque cas doit être examiné attentivement afin d'évaluer les avantages nets de l'évolution dans ce sens. Toutefois, la recherche donne à penser que les Canadiens peuvent tirer des avantages considérables si les responsables de l'élaboration des politiques ne confondent pas de petites différences et les éléments essentiels de l'identité et de la souveraineté du Canada.

L'évolution vers une union douanière

Les universités et les centres de recherche d'Amérique du Nord et d'ailleurs mènent de plus en plus de recherches sur les répercussions des barrières non tarifaires sur les échanges commerciaux. Depuis que la protection tarifaire s'est estompée, après de multiples rondes de négociations commerciales multilatérales et la prolifération des accords de libre-échange (ALE), l'attention se porte davantage sur d'autres barrières commerciales telles que les quotas, les différences réglementaires et les règles d'origine, qui compromettent manifestement les échanges commerciaux.

Les règles d'origine de l'ALENA assurent que le régime d'admission en franchise s'applique à tous les produits originaires d'Amérique du Nord, ou qui y sont modifiés de façon

importante, ce qui permet aux pays membres de l'ALENA de fixer leurs propres droits tarifaires sur les produits en provenance de pays tiers. Par conséquent, les règles d'origine empêchent l'importation de produits dans la zone de libre-échange en passant par le pays qui a les droits tarifaires les moins élevés. Cette règle oblige les importateurs et les exportateurs à établir l'origine des biens échangés, ce qui entraîne des coûts d'observation pour les entreprises et des dépenses administratives pour les gouvernements. De plus, les règles d'origine entraînent une mauvaise répartition des ressources en forçant les producteurs canadiens à s'approvisionner davantage à l'échelle locale plutôt que sur des marchés tiers où les prix sont moins élevés afin de répondre aux exigences de contenu nord-américain. Pour toutes ces raisons, les règles d'origine sont considérées comme des mesures protectionnistes qui réduisent considérablement les avantages économiques du libre-échange.

Comme l'écrivent Bob Kunimoto et Gary Sawchuk, les règles d'origine de l'ALENA sont les plus restrictives du monde et les coûts d'observation assumés par les entreprises sont parfois très élevés, notamment pour les petites et moyennes entreprises, qui n'ont pas toujours d'expertise intérieure et comptent souvent sur les services d'entreprises extérieures afin de s'assurer de respecter les règles.

L'établissement d'une union douanière exigerait l'harmonisation (ou l'élimination) des droits tarifaires que le Canada et les États-Unis imposent aux importateurs de pays tiers (c.-à-d., essentiellement les tarifs des nations les plus favorisées). Cette union permettrait d'éliminer les besoins créés par ces règles d'origine préférentielles puisque la détermination de l'origine serait effectuée une fois que le bien pénètre l'intérieur de la zone et il serait ensuite inutile de fournir des prescriptions d'origine supplémentaires pour permettre les échanges canado-américains.

L'harmonisation des tarifs entre le Canada et les États-Unis semble une solution facile dans la plupart des secteurs économiques car les droits tarifaires sur les importations des pays tiers sont déjà similaires dans les deux pays. Cependant, dans le secteur de l'agriculture et des textiles, où les protections tarifaires et non tarifaires sont très élevées et très différentes dans les deux pays, l'harmonisation des tarifs présenterait un obstacle du moins jusqu'à ce que la protection soit réduite ou harmonisée par l'entremise d'initiatives commerciales multilatérales. Pour cette raison, certains analystes préfèrent adopter une approche progressive et sectorielle face à l'harmonisation des tarifs. Dans le cadre d'une telle approche, l'élimination des règles d'origine permettrait au Canada et aux États-Unis de ne « considérer que les fruits mûrs » et de revenir ultérieurement aux questions plus épineuses.

Les avantages découlant de l'harmonisation des tarifs et de l'élimination des règles d'origine entre le Canada et les États-Unis sont séduisants : environ 1 % du PIB pour l'harmonisation des tarifs et plus de 2 % pour l'élimination des coûts d'observation lorsqu'on tient compte de l'incidence sur la composition des intrants.

Toutefois, comme l'ont remarqué les participants à la table ronde du PRP-CRSHC sur l'« Évolution vers une union douanière », bien que l'établissement d'une union douanière puisse entraîner des gains éventuels appréciables, nous devons admettre également que sa négociation présenterait de grandes difficultés et exigerait certains coûts d'ajustement. Premièrement, comme nous l'avons vu plus tôt, il sera peut-être difficile de résoudre les questions relatives à l'agriculture et aux textiles. Deuxièmement, l'instauration d'une union douanière obligerait le Canada et les États-Unis à harmoniser leurs politiques commerciales visant les pays tiers, essentiellement sur le plan des niveaux tarifaires et des procédures douanières mais potentiellement sur le plan des droits antidumping et des droits compensateurs. De toute évidence, les deux pays doivent se préparer à assumer les coûts de l'instauration de mesures précises afin de permettre certaines exceptions dans le cadre d'une union douanière. Celle-ci exigerait notamment des pays membres qu'ils renégocient leurs ALE afin de s'assurer que les partenaires des ALE de l'autre partie aient accès au régime d'admission en franchise. Troisièmement, elle obligerait les pays à négocier certains arrangements visant la perception des droits de douanes au périmètre de l'union douanière ainsi que la mise en place d'une structure de régie ou une structure institutionnelle destinée à régler les conflits potentiels entre les parties.

Enfin, les règles d'origine assurent par définition une certaine protection aux producteurs locaux et ont par conséquent créé une forme de rentes et d'intérêts privés dévolus. Les parties qui tirent profit de ces rentes s'opposeraient certainement à tout changement majeur qui viendrait compromettre leurs positions privilégiées.

Les trois gouvernements membres de l'ALENA admettent que les règles d'origine entraînent des dépenses injustifiées pour les entreprises. De plus, ils ont consulté les groupes intéressés de leur pays afin d'obtenir leur point de vue sur l'harmonisation des tarifs et l'élimination des règles d'origine. Il reste à voir si ces considérations et ces efforts de consultations soutenus déboucheront sur une volonté manifeste de s'orienter vers une union douanière.

Entre-temps, d'autres recherches s'imposent sur plusieurs questions politiques connexes, notamment le degré d'utilisation du statut conféré par l'ALENA qui permet aux exportateurs d'accéder au marché américain, les structures de régie qui pourraient être mises sur pied dans le cadre d'une union douanière, les répercussions éventuelles de l'abandon de certains leviers de politique commerciale et les conséquences dynamiques à long terme de l'élimination des règles

d'origine sur la performance économique du Canada. Le PRP et ses partenaires de recherche examinent ces questions afin d'éclaircir les débats d'orientation politique.

L'émergence de régions transfrontalières

Le gouvernement canadien a reconnu l'importance de l'existence des liens entre les gouvernements des provinces et des États en annonçant la création du nouveau secrétariat à l'ambassade de Washington qui permettent aux représentants des provinces et des territoires de partager les locaux de l'ambassade, en accordant toujours plus de place aux gouvernements provinciaux lors des négociations commerciales et en demandant aux gouvernements de mettre à profit leurs liens au sud de la frontière pour améliorer notre compréhension de la société complexe des États-Unis.

Cette considération correspond aux tendances observées, qui donnent à penser que les provinces, les régions et les municipalités canadiennes établissent des liens profondes et complexes avec leurs homologues américains sur les plans économique, politique et institutionnel. Ces liens modifient graduellement la nature de la fédération canadienne et doivent être pris en considération dans le cadre de l'élaboration de politiques nationales.

Le PRP a entrepris des recherches afin de mieux saisir la nature de ces liens transfrontaliers. La recherche s'articule autour de trois axes pour offrir une perspective de l'intégration nord-américaine à plusieurs volets : économique, socio-culturel et institutionnel.

Dans le volet économique, la recherche vise à évaluer les répercussions de l'intégration nord-américaine sur l'interdépendance des régions canadiennes et américaines, le degré de spécialisation des régions canadiennes et l'émergence de grappes industrielles de pointe à l'échelle nationale et nord-américaine. Cet aspect de la recherche exige l'évaluation des forces d'impulsion vers une reconfiguration géographique des activités économiques nord-américaines, l'identification des grappes clés – canadiennes ou transfrontalières – leur répercussion sur la croissance régionale ainsi que l'élaboration de propositions politiques favorisant la compétitivité des régions (voir l'article de Proulx dans ce numéro d'*Horizons*).

Les recherches existantes et en cours donnent à penser que les régions canadiennes sont de plus en plus dépendantes des événements économiques survenant aux États-Unis, ce qui n'est pas étonnant compte tenu de la part croissante du PIB provincial correspondant aux exportations aux États-Unis. Bien que ce phénomène ait permis d'accroître le degré de spécialisation et d'augmenter les gains de productivité, il a aussi aggravé la vulnérabilité des cycles économiques des provinces aux changements des conditions économiques des régions américaines, tel que le confirme l'article de Chen dans ce numéro. Ce phénomène rend l'élaboration des politiques économiques nationales, telles que les politiques monétaires, fiscales et budgétaires, encore plus difficile en raison des conflits potentiels autour des positions politiques nécessaires, du moment choisi pour agir et des répercussions régionales. Cette dépendance aura également des conséquences importantes sur l'élaboration des politiques régionales. L'intégration nord-américaine ajoute donc des difficultés supplémentaires en ce qui a trait à l'élaboration des politiques économiques.

Une des questions clés des observateurs du processus d'intégration nord-américaine consiste à savoir si l'intégration économique conduit à une convergence des valeurs et des convictions entre les sociétés canadienne et américaine. La première étape de notre recherche sur cette question, résumée dans l'article de Boucher dans ce numéro d'*Horizons*, donne à penser que cette convergence n'apparaît pas à l'échelle nationale. Au cours des deux dernières décennies, les valeurs et les convictions des Canadiens et des Américains ont présenté autant de divergences que de convergences, selon l'angle sous lequel on les examine. Par exemple, il semble y avoir eu convergence sur le plan des valeurs d'ordre politique (p. ex., la confiance dans les institutions, la fierté nationale et le choix des priorités) mais non sur celui des valeurs économiques, sociales et morales, où la société américaine semble plus conservatrice.

Les valeurs et les convictions sont différentes sur le plan statistique; toutefois, ces différences présentent peu d'importance en raison des similarités qui existent entre les deux sociétés si nous comparons leur relation à celle de n'importe quels autres pays semblables. En outre, lorsqu'il y a convergence, ce sont autant les valeurs et les convictions des Canadiens qui sont adoptées par les États-Unis que l'inverse, résultat intéressant compte tenu des craintes que l'intégration économique ne pousse les Canadiens à ressembler de plus en plus aux Américains.

Cette question ne représente qu'une dimension de l'analyse. Au stade actuel de notre recherche, nous testons l'hypothèse selon laquelle il y a plus de convergence entre les régions transfrontalières qu'entre les deux nations. Cette hypothèse serait cohérente avec l'émergence de régions qui chevauchent les frontières canado-américaines sur le plan économique ou autre, phénomène observé au sein de l'Union européenne. Cette hypothèse peut également remettre en question la thèse de l'imprévisibilité de la convergence des valeurs, selon laquelle l'intégration économique ne mène pas à une convergence des valeurs.

Dans une autre initiative de recherche, le PRP examine les mesures institutionnelles (tels que les accords, les protocoles d'ententes (PE) et les associations) qui existent entre les entités économiques, sociales et politiques infranationales, des deux côtés de la frontière (p. ex., les gouvernements

des provinces et des États, les municipalités et le secteur privé). Cette recherche, présentée dans l'article d'Abgrall dans ce numéro d'*Horizons*, donne à entendre qu'il y a eu une multiplication de ces mesures institutionnelles, notamment entre les gouvernements des provinces et des États. Cette intensification concerne surtout le domaine économique (p. ex., les transports, les ressources énergétiques et l'environnement), ce qui reflète l'augmentation des échanges commerciaux entre les régions canadiennes et américaines.

Cette tendance à la création de liens institutionnels à l'échelle infranationale a sans doute un impact sur le contexte des politiques du gouvernement canadien. Les recherches à venir examineront les incidences potentielles de cette évolution sur les politiques.

Une quatrième option

Les lecteurs sont bien au fait du sempiternel débat quant à savoir si le Canada doit adopter des politiques qui cherchent à renforcer ses relations bilatérales avec les États-Unis (deuxième option) ou s'il doit mettre l'accent sur la diversification de ses marchés d'exportation ainsi que sur une approche plus multilatérale des questions internationales (troisième option). Ce débat est toujours présent sur la scène politique canadienne. Dans le contexte du dixième anniversaire de l'ALENA et de la révision des politiques étrangères et des politiques de défense du Canada, il est au premier plan du programme politique.

Une des prémisses de notre recherche est qu'il n'est pas incompatible que le Canada joue un rôle actif tant sur la scène nord-américaine que sur la scène internationale. À vrai dire, afin de demeurer un acteur économique important dans le contexte économique international actuel, le Canada doit tirer le maximum des avantages éventuels de l'intégration du marché nord-américain. Il est illusoire de croire que le Canada peut être compétitif sur les marchés mondiaux s'il ne peut tirer le maximum des occasions présentes sur le marché nord-américain. Si les entreprises et les travailleurs canadiens sont capables de défendre leurs intérêts sur les marchés voisins, ils seront en meilleure position pour connaître le succès à l'échelle mondiale.

Par conséquent, on peut définir cette quatrième option comme une approche politique qui vise à maximiser l'accès au marché américain – et son succès sur ce marché –, ce qui établirait le fondement économique nécessaire pour devenir une force concurrentielle sur la scène économique mondiale. Cette approche exige d'entreprendre, entre autres, les démarches nécessaires pour élargir notre rôle en tant que porte d'accès au vaste marché américain.

La prise de mesures pour établir une union douanière au sens plein du terme ou s'en rapprocher graduellement constitue un pas dans cette direction, car ces mesures élimineraient un des obstacles restants aux échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis et rehausserait considérablement l'attrait du Canada en tant que point d'accès au marché américain. Trouver les moyens de réduire les différences réglementaires entre le Canada et les États-Unis donnerait également du poids à cette option. De plus, en tirant profit des ressources réglementaires beaucoup plus vastes des Américains et en coordonnant mieux les approches réglementaires des deux pays, nous contribuerions nettement à augmenter la compétitivité des entreprises canadiennes sur le marché américain, condition préalable pour être compétitif sur le plan international et augmenter l'attrait du Canada pour les investisseurs étrangers.

Une meilleure compréhension du rôle croissant joué par les institutions et les liens infranationaux favorisera la maximisation des avantages découlant de l'intégration nord-américaine pour les Canadiens. Vu la complexité et la richesse croissantes des relations canado-américaines, la marge de manœuvre des divers intervenants et institutions est amplement suffisante pour assurer des relations harmonieuses entre les deux pays. Bien que le gouvernement canadien ne puisse déclencher et orienter les nombreuses interactions entre les acteurs des nombreux paliers infranationaux, il peut tout de même s'assurer du bon déroulement de ces échanges en fournissant un cadre d'orientation et un support logistique tout en profitant du potentiel de ces liens afin de mieux comprendre le processus des politiques américaines et de mieux l'influencer.

Les initiatives stratégiques examinées par le PRP ne constituent pas l'ensemble des conditions suffisantes afin de maximiser les avantages découlant de l'intégration nord-américaine mais elles sont nécessaires. Les mesures menant à l'établissement d'une union douanière, l'approfondissement de la collaboration réglementaire et le rôle de plus en plus important des institutions infranationales doivent faire partie d'une prise de position politique cohérente. Il faudra également faire place à d'autres initiatives globales portant sur des questions relatives à la défense, à la sécurité, aux ressources énergétiques et à l'environnement. Les recherches récentes donnent à penser qu'il est possible d'atteindre ces objectifs sans compromettre les valeurs essentielles des Canadiens.

Ces prochains mois, la recherche du PRP aidera les responsables de l'élaboration des politiques à cerner certaines initiatives potentielles visant à maintenir et à renforcer la position concurrentielle du Canada en Amérique du Nord et dans le monde.

Renvois

Santé Canada, 2004. « La réglementation des matériaux médicaux », Rapport de la vérificatrice générale à la Chambre des communes, chap. 2 : 2.

Les incidences économiques de la convergence entre le Canada et les États-Unis en matière de réglementation

Fidèle Ndayisenga
Projet de recherche sur les politiques

Introduction

Selon sa définition habituelle, la réglementation publique est un moyen d'intervenir dans la prise de décision des consommateurs et des producteurs pour corriger des lacunes du marché, ce qui a pour conséquence d'améliorer l'allocation des ressources et de renforcer le bien-être social. Les réglementations représentent un élément essentiel de la gouvernance économique et sociale. En fait, dans son étude sur la réforme en matière de réglementation au Canada, l'OCDE a observé que la qualité de la gouvernance réglementaire du Canada et ses efforts continus afin d'améliorer ses règlements ont certainement contribué à sa réussite en ce qui a trait à sa performance économique et à la réalisation d'objectifs sociaux. L'importance de la réglementation d'un pays pour le bien-être de ses citoyens est indiscutable.

Néanmoins, il existe de mauvaises réglementations. Elles découlent de règlements inutiles, de l'utilisation des règlements comme obstacles techniques au commerce, du manque de coordination entre les principaux partenaires économiques en matière de réglementation, de mauvais mécanismes d'application de bons règlements, ou de règlements plus stricts que nécessaire pour les objectifs établis. Elles pervertissent la structure des incitatifs de l'économie, et entraîne une diminution du bien-être.

Les préoccupations relatives aux effets économiques de la réglementation occupent une place importante du programme réglementaire du gouvernement depuis un certain temps. En 1992, dans le cadre de son *Programme pour la prospérité*, qui visait à assurer la compétitivité du Canada sur le marché mondial, le gouvernement canadien a entrepris un examen réglementaire exhaustif. Cet examen était justifié, notamment, par l'inquiétude du fait que la réglementation imposait des coûts inutiles aux entreprises et aux consommateurs et qu'elle nuisait donc à la compétitivité. En 1994, le gouvernement, dans *Les emplois et la croissance*, a fait valoir que l'on créait trop de règlements sans évaluer leur incidence sur la compétitivité, et qu'ils minaient la productivité canadienne.

Ces dernières années, la persistance des écarts de productivité et des revenus entre le Canada et les États-Unis a ramené à l'avant-plan la question de savoir si ces écarts pouvaient être partiellement attribués aux règlements plus stricts du Canada. Ce phénomène est né en partie de la recherche, qui montre que la réglementation a grandement contribué au ralentissement de la productivité américaine dans les années 1970. Des études plus récentes font aussi état de liens forts et presque toujours négatifs entre la performance économique et le poids de la réglementation. Par ailleurs, des études de partout au Canada montrent également que les différences réglementaires entre les pays expliquent les différences internationales de performance économique.

La proximité du Canada ainsi que ses nombreux liens commerciaux avec la plus grande puissance économique mondiale, les États-Unis, ont fait de notre pays un précurseur mondial dans l'élaboration et la gestion réglementaire. Ces facteurs ont aussi exercé une influence sur les changements récents du système de réglementation canadien, tel que le rapprochement entre celui-ci et le système américain et la coopération de ces deux pays dans différents secteurs (Center for Trade Policy and Law, 2004). Dans la mesure où la réglementation a une incidence sur la compétitivité internationale d'un pays par le biais de la productivité, de l'investissement ou de la recherche et du développement, c'est l'efficience et l'efficacité du régime de réglementation d'un pays par rapport à celles de ses partenaires commerciaux principaux qui sont les plus importantes. Dans le cas du Canada, des lacunes persistantes du tableau réglementaire vis-à-vis des États-Unis engendreront l'érosion de la compétitivité du Canada sur le marché américain.

Fidèle Ndayisenga
est agent principal de recherche en politiques au Projet de recherche sur les politiques

TABLEAU 1

L'évolution des politiques de réglementation au Canada

Date	Objectif	Orientation de la réforme	Mécanisme
1978	• S'assurer que la réglementation sociale soit justifiée étant donné ses incidences	• Évaluation ex ante de la réglementation sociale • participation du secteur privé à la création de la réglementation sociale	• analyse obligatoire, dans 13 ministères désignés, de l'incidence socio-économique des règlements importants en santé, sécurité et équité
1983	• Sans participer d'avantage le public au processus consultatif	• fournir un préavis des changements proposés à la réglementation	• État des projets de réglementation publié deux fois par an
1986	• équité et efficience • réglementer plus intelligemment • réduire la réglementation lorsque possible	• réforme de certains aspects du processus de réglementation (consultation publique, préavis et contrôle politique des décisions en matière de réglementation, par ex.) • coopération fédérale-provinciale • rendre les programmes de réglementation existants plus efficaces et efficients	• dix principes clés • Code d'équité • nomination d'un ministre responsable des affaires réglementaires, création d'un secrétariat • projet de réglementation • publication préalable des ébauches de règlements • résumés de l'étude d'impact de la réglementation • examen systématique des programmes de réglementation tous les sept ans
1992	• les meilleurs bénéfices nets pour les Canadiens et les Canadiennes • innovation et souplesse • crédibilité • marché national unique • compétitivité	• questions à l'échelle du système, telles que l'observation et la compétitivité • nouvelles options	• Politique de réglementation du gouvernement du Canada approuvée par le Cabinet fédéral, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*
1993	• *Une réglementation canadienne adaptée aux réalités de l'heure* pour rendre le régime réglementaire plus souple, plus responsable et plus adapté	• satisfaire aux exigences réglementaires • améliorer la capacité d'adaptation administrative • ententes d'équivalence et ententes opérationnelles avec les autres ordres de gouvernements	• cadre de gestion des risques • changements apportés au Plan de réglementation fédéral pour y inclure de l'information sur les coûts et les avantages
1995	• les meilleurs bénéfices nets pour les Canadiens et les Canadiennes • allègement du fardeau réglementaire des petites entreprises	• surveillance • consultation et partenariat avec les intervenants • politiques d'application et d'observation • nouvelles stratégies de conformité • coordination intergouvernementale	• normes de gestion du processus réglementaire
1997	• mettre en évidence les liens entre les politiques (notamment les règlements) et les résultats concrets	• évaluation de la performance de la réglementation	• Dans le cadre du Projet d'amélioration des rapports au Parlement, on exige des ministères qu'ils déposent au Parlement, une fois par an, les documents suivants : 1. Les rapports sur les plans et les priorités. 2. Les rapports ministériels sur le rendement
1999	• améliorer le système de gestion réglementaire et renforcer son observation par les ministères	• consolidation des responsabilités suivantes à un comité du Cabinet unique : politique de réglementation, processus et prise de décisions • appuyer ces responsabilités dans une seule agence centrale • lier clairement la politique de réglementation aux autres directives du Cabinet	• la politique de réglementation ne relève plus du Secrétariat du Conseil du Trésor mais du Comité spécial du Conseil du Cabinet (CSC) • création de la Division des affaires réglementaires du Bureau du Conseil Privé pour appuyer le processus réglementaire, la politique de réglementation et le mémoire du CSC

Date	Objectif suite	Orientation de la réforme suite	Mécanisme suite
2000	• *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*	• proposer une approche de gestion axée sur : 1. les citoyens, 2. des valeurs claires, 3. la concrétisation des résultats, 4. des dépenses responsables	Promotion d'initiatives clés : • prestation de services axée sur les citoyens • Gouvernement en Direct • fonction de contrôle moderne • amélioration des rapports au Parlement • intégrité des programmes • milieu de travail exemplaire
2001	• réglementation intelligente	• conception d'une stratégie de réglementation adaptée au XXIe siècle • mettre en évidence les secteurs prioritaires et les domaines qui exigent un examen réglementaire et fournir une perspective extérieure sur les questions d'actualité mises de l'avant par ministères et intervenants	Cinq principes : • efficacité • souplesse • transparence • reddition de comptes • coopération

Note : une Politique de réglementation claire a été publiée en 1986, puis révisée en 1992, 1995 et 1999. Les deux autres politiques, *Une réglementation canadienne adaptée aux réalités de l'heure*, de 1993 et *Des résultats pour les Canadiens et les Canadiennes*, de 1997, n'étaient pas des politiques de réglementation en tant que telles mais ont eu des effets tout aussi importants sur l'approche du gouvernement en matière de réglementation.

Sources : OCDE/PUMA et révisé par le Projet de recherche sur les politiques (PRP)

Dans ce document, nous nous appuyons tout d'abord sur une base de données des indicateurs de réglementation récemment élaborée par l'OCDE pour évaluer l'envergure de la convergence de la réglementation eu égard au fardeau réglementaire entre les États-Unis et le Canada[1].

Dans un deuxième temps, en combinant les données canadiennes et américaines sur le fardeau réglementaire relatif et des estimations économiques de l'incidence de la réglementation sur certaines variables économiques clés, nous évaluons les avantages d'une convergence des réglementations canadienne et américaine.

Les résultats de notre travail montrent qu'il n'y a pas eu convergence du degré de restriction de la réglementation entre les deux pays à l'étude pendant la période couverte pas les données dont nous disposons. De plus, nous concluons que les avantages d'une convergence de la réglementation entre les deux pays voisins sont significatifs.

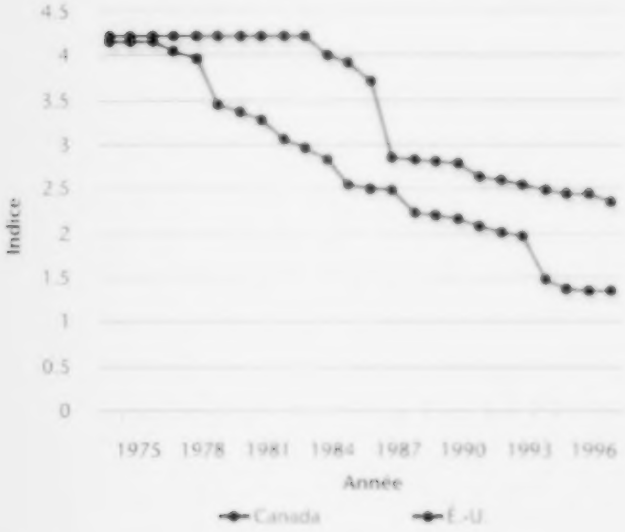
Les tendances du degré de restriction de la réglementation au Canada et aux États-Unis

La réforme réglementaire au Canada, qui a duré plus de 25 ans, a eu pour résultat de mettre fin à l'inflation de la réglementation. Au cours de cette période, le nombre de règlements provinciaux en vigueur a beaucoup diminué et, ces dix dernières années, le nombre de règlements fédéraux est resté le même. La diminution générale du nombre de règlements a également été accompagnée de changements importants des objectifs, de la conception et de la gestion du processus réglementaire, de plus en plus axé sur la souplesse, la reddition de compte, les résultats et les conséquences économiques (Voir tableau 1.)

De plus, si le fardeau absolu de la réglementation à l'égard des consommateurs, producteurs et gouvernements (Mihlar, 1996) a augmenté, son taux de croissance a diminué, et sa part de produit intérieur brut n'a pas changé outre mesure[2]. En effet, si l'on se fie à une méthode d'estimation en particulier, cette part est restée proche de 12 ou 13 % pendant un certain temps, et a même diminué par rapport aux niveaux de 1980, date à laquelle elle atteignait son maximum. Cependant, dans une économie mondiale intégrée, ce sont les fardeaux relatifs de la réglementation des différentes économies concurrentielles qui sont les plus pertinents. À ce stade, il convient de noter qu'il est raisonnable d'assumer que les pays à revenu élevé de l'OCDE ont les mêmes exigences concernant les produits et services issus des réglementations. Autrement dit, ces pays recherchent plus ou moins les solutions réglementaires semblables. Auquel cas, les différences dans la restriction réglementaire signifient simplement que ces pays ont réalisé leurs objectifs réglementaires par l'entremise des instruments réglementaires et des niveaux de coût différents. Les grandes différences au niveau des coûts et du

FIGURE 1

Indice du degré de restriction de la réglementation : Canada-É.-U., 1975-1998



Source : Base de données sur la réglementation de l'OCDE.

tableau réglementaire entre ces pays peuvent refléter les différences d'efficience de leurs régimes réglementaires respectifs.

Un certain nombre d'études de l'OCDE démontrent que, par rapport à beaucoup d'autres économies de cette organisation, le régime réglementaire canadien est, dans son ensemble, concurrentiel à l'échelle internationale. Cependant, il y a plusieurs types de réglementations (les cadres juridiques, les règlements économiques, sociaux et administratifs), chacun de ceux-ci visant des objectifs distincts et imposant des contraintes différentes sur l'économie. Une comparaison des régimes réglementaires doit refléter cette diversité et il s'agit de trouver un outil de mesure qui permette d'évaluer correctement le degré de restriction que chaque règlement impose à l'économie et de l'intégrer à l'indice du poids économique total. L'OCDE a créé tel un indice de réglementation[1] et l'a utilisé pour étudier l'incidence économique de la réglementation sur les différents pays membres de l'OCDE et pour comparer la réglementation des différentes autorités nationales (Nicoletti et coll., 2003). Dans le présent article, nous avons eu recours à cet indice pour comparer le poids que les régimes réglementaires américain et canadien exercent sur leurs économies respectives.

L'indice de l'OCDE est axé sur deux catégories de règlements qui peuvent avoir des conséquences importantes sur la gouvernance, la concurrence des marchés et la compétitivité internationale : d'une part, les contrôles exercés par les États et d'autre part les obstacles à l'entrée. Les règlements sont traduits en un indicateur du degré de restriction qui s'applique à toute l'économie.

L'indice du degré de restriction global qui permet de déterminer dans quelle mesure la réglementation est un fardeau pour l'économie confirme ce que les tendances réglementaires semblent déjà montrer. Entre 1975 et 1998, période pour laquelle nous disposons de données, le Canada et les États-Unis sont tous les deux passé par une réforme de leur régime réglementaire. Le résultat de cet exercice (figure 1) a été le déclin continu du poids de la réglementation sur chaque économie. Les règlements adoptés dans les années 1990 étaient nettement moins contraignants pour les deux économies qu'ils ne l'ont été au début des années 1970.

Cependant, il apparaît qu'au cours de cette période d'analyse, le régime réglementaire canadien, malgré la réforme, a été plus contraignant pour l'économie que celui des États-Unis. Cet écart, qui était à son maximum au début des années 1980, a ensuite diminué au milieu et à la fin de cette décennie. Or, les données montrent qu'il a augmenté depuis 1991. La figure 1 soulève une question de recherche importante : si la valeur de l'indice canadien était égale à celle de l'indice américain, (c'est-à-dire, si la convergence était totale), la croissance de la productivité serait-elle plus rapide et plus importante? Le cas échéant, dans quelle mesure? Quelle proportion de capitaux, de main-d'œuvre et de biens intermédiaires supplémentaires serait utilisée?

La compétitivité réglementaire du Canada par rapport à la plupart des pays de l'OCDE ne s'étend pas jusqu'à l'investissement direct étranger (IDE). Même si le degré de restriction de son régime réglementaire a diminué avec le temps, le Canada accuse du retard par rapport au pays moyen de l'OCDE et aux États-Unis, et ce à la fois dans chacun des secteurs et dans l'ensemble de ceux-ci.

Les avantages d'une convergence réglementaire entre le Canada et les États-Unis

En utilisant une estimation moyenne de l'OCDE de l'incidence de la réglementation sur le taux d'investissement (investissement/stock de capital), nous avons calculé que, si le Canada était soumis au même degré de restriction réglementaire que les États-Unis de 1976 à 1998, il y aurait une augmentation moyenne d'investissement d'environ 1 milliard US$ par an. Si le régime réglementaire canadien avait changé au même rythme que celui des États-Unis, l'investissement total dans l'économie canadienne serait plus élevé et atteindrait environ 400 millions US$ par an, en moyenne. Autrement dit, le Canada aurait obtenu en moyenne plus de 30 % d'investissement par an au cours de cette période.

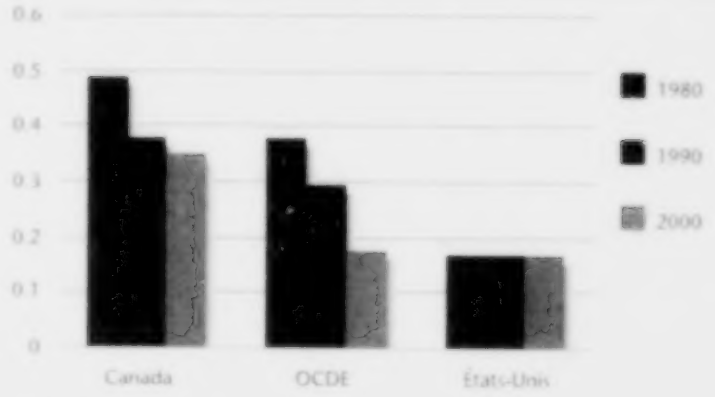
Utilisant les mêmes mode de calculs, nous estimons que la part de R-D du produit intérieur brut aurait été 6 % plus élevée s'il y avait eu convergence totale entre le Canada et les États-Unis (Ndavisenga et Downs, 2004) ce qui représente plus de 367 millions de dollars supplémentaires par an en moyenne investis en R-D. De plus, nos estimations semblent indiquer que l'écart entre l'indice du Canada et celui des États-Unis, mis en évidence par le travail l'OCDE, est responsable d'environ 17 % de l'écart d'intensité en R-D entre les deux pays à l'étude.

Quelles conclusions tirer?

Un examen des études pertinentes et des prévisions canadiennes sur les effets économiques de la réglementation nous permet de tirer des leçons utiles (Voir l'analyse pour plus de détails). D'abord, la majeure partie des études fait état d'une relation statistiquement significative entre la réglementation, la productivité, l'investissement, la recherche et le développement, et les exportations. Deuxièmement, la convergence réglementaire entre la Canada et

FIGURE 2

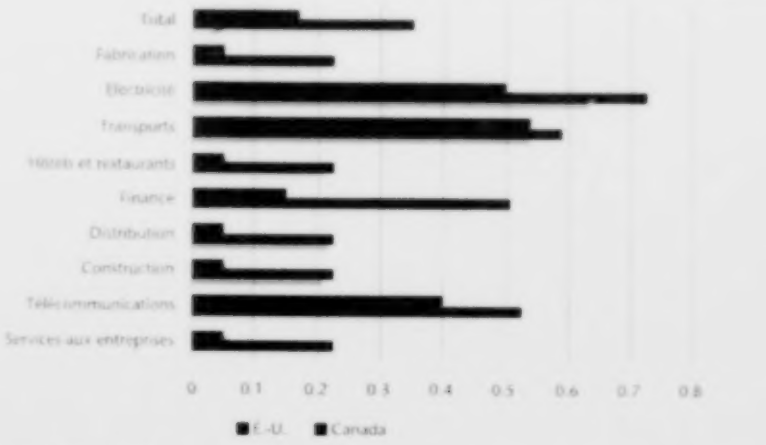
Les restrictions à l'IED



Source : Golub (2003)

FIGURE 3

Indice général du degré de restriction de la réglementation : moyennes de 1980, 1990 et 2000



Source : Golub (2003).

les États-Unis comporte des avantages économiques évidents. Troisièmement, nous manquons grandement de données sur la réglementation, ce qui nuit à la recherche sur l'incidence de la réglementation sur la performance économique. Pourtant, ce genre de données seront des éléments essentiels pour éclairer le processus politique et évaluer les effets de la réglementation, et ce, pour trois raisons.

Premièrement, l'augmentation des revenus et l'émergence de nouvelles

industries, suscitent un plus grand besoin de règlements (en matière de santé, sécurité, environnement). Deuxièmement, avec l'élimination des tarifs protectionnistes, les pays sont susceptibles de recourir à des mesures moins transparentes, tels que les règlements qui leur permettent de se protéger contre la concurrence internationale. Enfin, un accroissement de la concurrence dans les marchés internationaux et des investissements directs étrangers font que la réglementation canadienne doit tenir compte des cadres réglementaires de ses principaux partenaires commerciaux, surtout ceux des États-Unis. Quatrièmement, pour un pays commerçant comme le Canada, ce sont l'efficience et l'efficacité de son régime réglementaire par rapport à ses principaux partenaires commerciaux, en l'occurrence les États-Unis, qui sont les plus importantes.

La réglementation et la performance économique
Analyse documentaire

L'évaluation des avantages de la convergence étant axée sur l'importance des liens entre la réglementation et les divers indicateurs de la performance économique, ce qui suit constitue une brève revue des résultats empiriques dans ce domaine, consacrée uniquement aux études liées aux pays de l'OCDE.

Il faut se montrer prudent lorsqu'on interprète l'incidence de la réglementation sur la performance économique pour deux raisons. Tout d'abord, il s'agit du manque d'information sur les produits de la réglementation tels qu'une meilleure situation sur le plan de la santé et de la sécurité, meilleures pratiques commerciales, un environnement plus propre, et ce, même si les entreprises et les gouvernements doivent supporter des coûts pour la production de ces biens publics. Dans ces conditions, l'incidence de la réglementation sur la productivité et le PIB sera biaisée à la baisse, car il apparaît que le même nombre de biens voire moins seront produits avec plus d'intrants une fois la réglementation appliquée. Enfin, les études économétriques visant à mesurer l'incidence globale de la réglementation sur la performance économique se heurtent à un sérieux problème de données, car en général il n'y a pas de mesure sommaire par ordre chronologique du degré de restriction de la réglementation imposé aux activités économiques.

Les réglementations et la productivité

Historiquement, l'incidence des régimes réglementaires sur la productivité, surtout la productivité pluri-factorielle, a toujours suscité beaucoup d'intérêt. Le ralentissement de la productivité aux États-Unis dans les années 1970 a coïncidé avec une augmentation des activités de réglementation. La vague de règlements en matière d'environnement, de santé et de sécurité adoptés au cours de cette période a suscité de nombreuses études de leurs effets sur la productivité.

De manière générale, l'envergure des effets de la réglementation sur la productivité varie grandement, en fonction du secteur industriel, du genre de règlements et des variables utilisées pour quantifier ces règlements (leur nombre, les dépenses en réglementation, la taille du personnel chargé de la réglementation, etc.). Cependant, globalement, la majorité des études démontrent des répercussions néfastes de la réglementation sur la productivité et la croissance de cette dernière[4].

Les résultats des études récentes fondées sur de meilleures données et une plus large couverture de pays mènent tous à la même conclusion. Par exemple, Nicoletti et Scarpetta (2003) concluent que la réglementation qui s'applique à toute l'économie et qui vise à freiner la concurrence et la gouvernance privée mine la productivité, dans la mesure où elle freine le progrès technologique. C'est-à-dire que la réglementation a tendance à faire diminuer le taux d'adoption par les entreprises de meilleures technologies provenant des entreprises des pays technologiquement plus avancés. Stephano et Tressel (2002) mettent en évidence les effets néfastes indirects sur la productivité dans le cas de règlements conçus pour interagir avec une variable d'écart technologique. Ils concluent que plus le pays est éloigné de la frontière technologique, plus les effets d'une réglementation stricte sont néfastes. En gros, la réglementation diminue l'ampleur des débordements de connaissances en restreignant l'entrée des nouvelles entreprises ou en modifiant la structure des incitatifs des entreprises concernées.

La réglementation et l'investissement

La réglementation des marchés nuit à l'investissement d'au moins trois façons. D'abord, elle peut imposer l'utilisation d'un certain type de technologie. Deuxièmement, les obstacles à l'entrée qui résultent de la réglementation peuvent nuire à la majoration des prix au-delà du coût marginal et donc déterminer le nombre d'entreprises et le volume d'investissement dans un secteur donné. Troisièmement, la réglementation et les coûts de mise en application de celle-ci peuvent avoir une influence sur le coût d'ajustement du stock de capital et, par conséquent, empêcher certains

investissements supplémentaires. De plus, la réglementation des taux de rendement modifie le coût relatif du facteur capital et du facteur travail et peut mener à une substitution entre ces facteurs de production. Plus précisément, si l'on fixait un plafond au taux de rendement de l'investissement, le stock de capital augmenterait afin de maximiser la base à partir de laquelle on calcule le retour sur investissement. En éliminant le plafond sur le taux de rendement, on diminuerait les nouveaux investissements. La déréglementation des entreprises publiques mènerait sans doute également à une baisse des investissements, en raison des changements de la structure des incitatifs et du passage de ces entreprises d'un environnement à la fois économique et politique ainsi que public et privé à un environnement uniquement économique et privé. Par conséquent, l'incidence des politiques réglementaires sur l'investissement est une question empirique.

Dans le cadre d'une étude sur les liens entre l'investissement et la réglementation, Alesina et coll. (2003) concluent que la réglementation stricte des marchés de produits des pays de l'OCDE a eu un effet très néfaste sur l'investissement. Les restrictions relatives à la propriété n'ont pas un effet aussi significatif que les obstacles à l'entrée. Alesina et coll. n'ont pas trouvé de lien statistiquement significatif entre l'investissement et les restrictions relatives à la propriété; la réglementation des obstacles à l'entrée est celle dont l'incidence est la plus forte. En outre, l'étude montre que l'augmentation de l'investissement est moindre lorsque le degré de restriction baisse, c'est-à-dire qu'il devient de moins en moins rentable de déréglementer.

Nicholetti et coll. (2003) ont étudié l'incidence de la réglementation des marchés de produits sur le commerce des biens et des services, ainsi que sur l'investissement étranger direct. Ils ont conclu que la réglementation des produits qui freine la concurrence a un effet négatif et important sur l'investissement étranger direct. Ils font valoir que le plus important, dans le cas des capitaux intrants des IED bilatéraux, ce n'est pas tant la réglementation du pays d'accueil ou du pays d'origine, que le ratio des indicateurs de réglementation des deux pays. La conclusion politique de ce constat est que, pour attirer de l'investissement, il ne suffit pas que le pays d'accueil dispose d'une bonne réglementation; il faut également que sa réglementation soit meilleure, c'est-à-dire moins restrictive, que celle du pays d'origine.

Nicholetti et coll. concluent que l'alignement de la réglementation des pays les plus libéraux de l'OCDE aurait pour résultat de faire augmenter l'investissement direct de l'étranger de plus de 10 %. Ils en viennent également à déterminer qu'une convergence générale de la réglementation de l'OCDE avec celle des pays les plus libéraux permettrait de faire augmenter les exportations de plus de 10 %. Les retombées seraient encore plus positives dans le secteur tertiaire, puisque l'on prévoit que le volume d'échanges commerciaux augmenterait d'environ 30 % grâce à une réglementation plus libérale.

Les réglementations et l'innovation

Les études sur les conséquences de la réglementation économique, administrative et sociale sur l'innovation sont peu nombreuses. Dans une étude nationale des effets de la réglementation sur l'économie et sur l'emploi, Bassanini et Ernst (2002), en utilisant le ratio de la recherche et du développement des entreprises sur la production pour mesurer l'innovation, concluent qu'il existe une relation négative évidente entre l'innovation et la réglementation économique et commerciale restrictive. Les auteurs prouvent que la réglementation sévère du marché de l'emploi pourrait se traduire par une baisse de la recherche et du développement dans les industries de haute technologie. Par contre, la protection étroite des droits de propriété intellectuelle tend à avoir une influence positive sur l'intensité des activités de R-D.

Koch et coll. (2003) ont étudié l'incidence des politiques réglementaires sur l'innovation dans les pays de l'OCDE. Ils estiment que la réglementation est responsable du tiers de la différence en intensité de R-D qui existe entre le Canada et les États-Unis.

Les réglementations et l'investissement

Des preuves attestent que dans les pays commerçants comme le Canada, la réforme réglementaire accroît les avantages d'une libéralisation du commerce. Dans une étude récente, Bolaky et Freund (2004) ont constaté que dans les pays très réglementés l'accroissement du commerce n'a pas d'effet sur la croissance. Une réglementation excessive limite la croissance, car les entreprises et les secteurs les plus productifs ne peuvent pas accéder aux ressources. De plus, dans les économies très réglementées, il y a des chances qu'un accroissement des échanges commerciaux se produise au niveau des biens où il n'y a pas d'avantage comparatif.

Renvois

Alesina, Alberto, Silvia Ardagna, Giuseppe Nicoletti, et Fabio Schiantarelli, 2003. *Regulations and Investments*, document de travail de l'OCDE, ECO/WKP(2003).

Bassanini, A. et E. Ernst, 2002. « Labour Market Institutions, Product Market Regulations and Innovation: Cross-Country Evidence », document de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, n° 316.

Bolaky, Bineswaree et Caroline Freund. *Trade, Regulations, and Growth*, document de travail n° 3255, la Banque mondiale, 24 mars 2004.

Centre de droit et de politique commerciale, 2004. « Canada-United States Networks of Cooperation » – document de discussion.

Golub, S., 2003. « Measures of restrictions on inward foreign direct investment for OECD countries », document de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, n° 357.

Koch, Kevin, Mohammed Rafiquzzaman et Someshwar Rao, 2003. « The Impact of Regulatory Policies on Innovation: Evidence from G-7 countries », Industrie Canada.

Mihlar, Fazil, 1996. « Regulatory Overkill: The Costs of Regulation in Canada ». Institut Fraser, Vancouver.

Ndayisenga, Fidèle et Andre Downs, 2004. *Economic Impacts of Regulations: Effects of Regulatory Convergence between Canada and the United States*, document présenté à la réunion annuelle de l'Association Canadienne d'Économique tenue les 3 à 6 juin 2004, Toronto, Canada.

Nicoletti, Giuseppe et Stefano Scarpetta, 2003. « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence, » *Economic Policy* (avril).

Nicoletti et coll., juin 2003. « Policies and International Integration: Influences on trade and foreign direct investments », document de travail du Département des Affaires économiques de l'OCDE, nº 359.

Stephano, S. et L. Tressel, 2002. *Productivity and Convergence in a Panel of OECD Industries: Do Regulations and Institutions Matter?*, document de travail du Département des Affaires économiques de l'OECD, nº 362.

Notes

1 Cet article fait partie d'un document de recherche beaucoup plus grand. Dans cette étude, nous considérons que deux régimes réglementaires convergent lorsqu'ils imposent le même fardeau économique à leurs économies respectives, c'est à dire qu'ils imposent les mêmes restrictions à l'activité économique des pays ou des régions concernées.

2 Les dépenses comprennent le coût administratif, le coût d'observation, et le coût associé à l'activité politique en matière de réglementation.

3 Pour construire cet indice, on attribue un numéro de 1 à 6 à chaque règlement, les numéros plus élevés étant attribués aux réglements plus stricts. L'index total représente la moyenne pondérée des indices réglementaires individuels. Les coefficients de pondération sont établis à partir d'analyse de facteurs et sont proportionnels à la contribution d'une réglementation donnée à la variance globale dans les données.

4 Voir Ndayisenga 2004 pour un examen detaille de la recherche sur les effets de la réglementation.

Atelier d'experts sur la mesure du capital social pour les politiques publiques

Le 8 juin 2004

Cet atelier a réuni les experts afin d'examiner les différentes stratégies empiriques et les outils de mesure utilisés dans la recherche sur le capital social. On a mis l'accent sur la capacité d'évaluation des ressources générées par le capital social. Cet atelier s'est appuyé sur les connaissances des chercheurs canadiens et les mesures réalisées par les spécialistes d'outremer en vue d'identifier les éléments essentiels d'une « boîte à outils » visant a mesurer le capital social aux fins d'élaboration et d'évaluation des politiques et programmes gouvernementaux.

Pour plus de renseignements sur l'atelier, communiquez avec Catherine Demers au 613.943.1997 ou par courriel au c.demers@prs-srp.gc.ca.

Instruments économiques pour la gestion de l'eau douce au Canada

Colloque du PRP

Les 14 et 15 juin 2004

Cette rencontre invitation a réuni des experts Canadiens et d'ailleurs dans le monde afin d'examiner les avantages et les inconvénients d'un plus grand usage des instruments économiques pour gérer et conserver les ressources en eau douce au Canada. Parmi les sujets discutés notons : revue des meilleures pratiques au Canada et ailleurs; l'utilisation des forces du marché pour gérer l'accès à la ressource; les facteurs désincitatifs à une plus grande adoption d'instruments marchands; et, assurer la complémentarité des instruments de politique, marchands ou non, pour mieux conserver les ressources en eau douce.

Pour plus de renseignements, communiquer avec Ian Campbell au 613.992.3704 ou par courriel à i.campbell@prs-prp.gc.ca.

Intégration nord-américaine : Émergence de régions frontalières

Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSHC

Les 21 et 22, 2004

Cette table ronde sur invitation a réuni les experts canadiens et internationaux en vue d'examiner les dimensions infranationales de l'intégration économique nord-américaine. Les sujets suivants ont été abordés : recomposition territoriale des activités économiques et émergence de régions frontalières, dynamiques institutionnelles des relations province/état, et reconfiguration des valeurs et de l'espace culturelle depuis une décennie marquée par une interdépendance croissante. En particulier, on a insisté sur les incidences sur les politiques publiques pour le gouvernement du Canada.

Pour plus de renseignements sur cette table ronde, veuillez communiquer avec André Downs au 613.995.3655 ou par courriel à a.downs@prs-srp.gc.ca.

La collaboration en matière de réglementation peut-elle améliorer la sécurité des systèmes de santé?

David Griller
SECOR Conseil

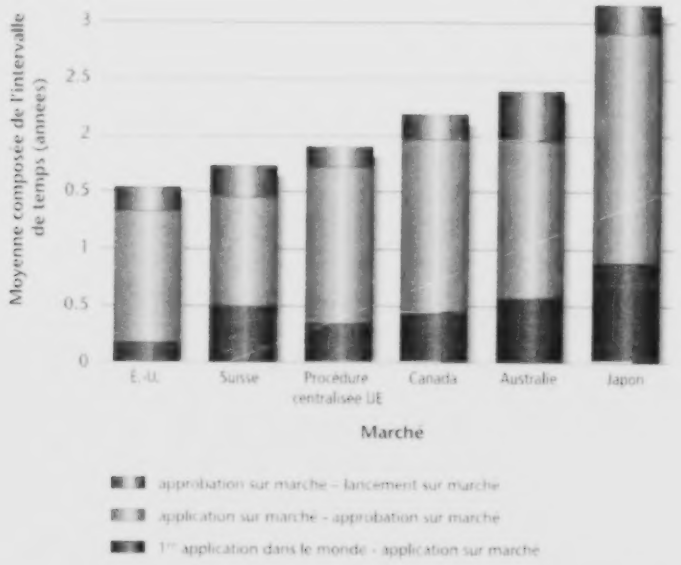
Ces dernières années, l'examen réglementaire des nouveaux produits pharmaceutiques au Canada a fait l'objet d'une vive controverse. L'industrie a critiqué Santé Canada pour sa lenteur comparativement à la FDA des États-Unis. Par contre, Santé Canada n'a que le dixième des ressources dont dispose son équivalent américain.

Récemment, Santé Canada a accepté officiellement de partager des données et des constatations avec la FDA. Compte tenu de ce développement, nous devrions nous poser quelques questions-clés :

- La lenteur de l'examen réglementaire des médicaments a-t-elle vraiment une incidence sur la santé des citoyens Canadiens?
- Si Santé Canada collabore avec la FDA dans l'examen des produits pharmaceutiques, l'innocuité sera-t-elle améliorée ou détériorée?
- Si nos ressources de réglementation sont limitées, à quoi devrait-on les consacrer en particulier?
- Jusqu'à quel point pouvons-nous profiter de la reconnaissance réciproque des décisions réglementaires entre les États-Unis et le Canada? S'agit-il d'un objectif réaliste?

Par cet article, nous tenterons de répondre à ces questions et de déterminer à quel point la collaboration avec les États-Unis sera risquée ou sûre.

GRAPHIQUE 1



Le temps requis, entre 1999 et 2001, pour mettre les nouveaux médicaments à la disposition des patients varie d'un marché à l'autre. Les patients américains ont accès aux nouveaux médicaments avant ceux des autres marchés principaux, et les patients japonais doivent attendre en moyenne deux fois plus longtemps que les patients américains.

Source : CMR International

David Griller est le partenaire principal qui travaille pour SECOR Conseil.

La réglementation fonctionne-t-elle comme elle le devrait?

Performance de Santé Canada

Santé Canada a pour responsabilité d'évaluer l'innocuité, l'efficacité et la qualité des nouveaux médicaments conçus par les entreprises pharmaceutiques. Ces substances chimiques nouvelles (SCN) ne peuvent être vendues au Canada qu'une fois l'examen réglementaire terminé. Les experts techniques de Santé Canada examinent les données recueillies par les entreprises pharmaceutiques durant les essais pré-cliniques et cliniques. Ils examinent également les caractéristiques chimiques et les procédés de fabrication des médicaments[1].

Santé Canada a généralement pris davantage de temps à examiner les médicaments que les États-Unis et d'autres pays imposant des normes réglementaires strictes (Anderson et coll., 2002). Cette lenteur irrite les compagnies pharmaceutiques, car elle est synonyme de pertes de ventes. Cette position est facile à comprendre. Puisque le Canada représente environ 2 % du marché des produits pharmaceutiques, et qu'un nouveau médicament populaire peut facilement réaliser des ventes mondiales de 1 milliard $US, le retard pris par Santé Canada dans l'approbation d'un médicament peut coûter à l'entreprise concernée 75 000 $CDN par jour en pertes de ventes.

Productivité dans l'examen des médicaments

L'exactitude des données sur les examens de médicaments a été abordée dans la littérature. Les comparaisons internationales précitées ont été utilisées dans un rapport préparé pour Santé Canada en 2003 (Carruthers, 2003). Rawson et Kaitin ont procédé à une analyse indépendante de la situation et sont arrivés aux mêmes conclusions.

Même si Santé Canada a fait l'objet de critiques pour ne pas avoir aussi bien fait que les États-Unis, il semble que sa productivité est assez bonne si l'on compare le nombre d'approbations par employé par année (Rx&D, 2003). Ce résultat est surprenant, car la FDA américaine a été louée pour ses méthodes de gestion et les Américains sont généralement aussi productifs que les Canadiens.

Un examen moins approfondi a-t-il une incidence sur l'innocuité?

Il est peu probable que les examens effectués au Canada aient une incidence majeure sur l'innocuité. Les normes applicables aux essais précliniques et aux premières étapes des essais cliniques sont aujourd'hui si strictes que les médicaments dangereux sont assez rapidement éliminés du processus et ne se rendent jamais aux essais cliniques proprement dits.

Les rares médicaments qui se rendent aux essais cliniques et qui présentent des effets indésirables graves chez certaines cohortes de patients sont généralement retirés par leurs promoteurs. Au-delà des enjeux éthiques, le risque de poursuites judiciaires est, aux États-Unis, suffisamment grand pour décourager les entreprises de conserver des produits relativement dangereux. Enfin, les effets indésirables ressentis chez d'infimes pourcentages de patients ne sont généralement découverts qu'après la mise sur le marché d'un médicament et sa prescription à un très grand nombre de patients. Actuellement, la surveillance après la mise en marché tend à s'internationaliser et les mécanismes de mise en commun des données sur les effets indésirables sont déjà en place.

Les Canadiens sont d'une certaine façon protégés par la lenteur de Santé Canada, car la FDA peut repérer et rendre publics les défauts d'innocuité avant que les examens canadiens ne soient terminés. De temps à autre, les autorités réglementaires canadiennes détectent elles-mêmes des problèmes ayant échappé à la FDA. Ces

La FDA américaine emploie dix fois plus de personnes à l'examen des médicaments que Santé Canada. Nous aurions donc tort de croire que nous pouvons effectuer des examens d'aussi bonne qualité.

La différence est presque certainement attribuable au fait que les examens effectués aux États-Unis sont beaucoup plus approfondis qu'ailleurs[2]. Tout simplement, la FDA consacre davantage d'efforts à chaque examen. À la FDA, les examinateurs reprennent les données brutes recueillies pendant les essais cliniques et les analysent une nouvelle fois. Au Canada et ailleurs, les examinateurs ont tendance à travailler avec les analyses statistiques et les données sommaires fournies par l'entreprise pharmaceutique.

La FDA américaine emploie dix fois plus de personnes à l'examen des médicaments que Santé Canada. Nous aurions donc tort de croire que nous pouvons effectuer des examens d'aussi bonne qualité. Cette différence soulève trois questions :

- Un examen moins approfondi a-t-il une incidence sur l'innocuité?
- Pouvons-nous et devrions-nous travailler avec la FDA pour avoir accès à son expertise?
- Quels avantages et inconvénients la collaboration offrirait-elle au Canada?

problèmes sont souvent révélés de façon anecdotique pour servir d'argument en faveur de l'indépendance de Santé Canada. Mais ils peuvent aussi bien servir à défendre la légitimité de la collaboration.

Les examens de la FDA, qui impliquent de fouiller profondément dans les données cliniques brutes, auront davantage une incidence sur l'efficacité plutôt que sur l'innocuité; autrement dit, leur force se trouve plutôt dans la capacité de déterminer si le médicament fait vraiment le travail qu'il est censé faire. En effet, la FDA est si sévère à cet égard que ses méthodes ont récemment été critiquées dans la page éditoriale du *Wall Street Journal* (2004). Le blâme portait sur la non-approbation d'un médicament anticancer, le Provenge, dont on a démontré, par une analyse rétrospective, qu'il avait fait effet dans un sous-ensemble de la population cible.

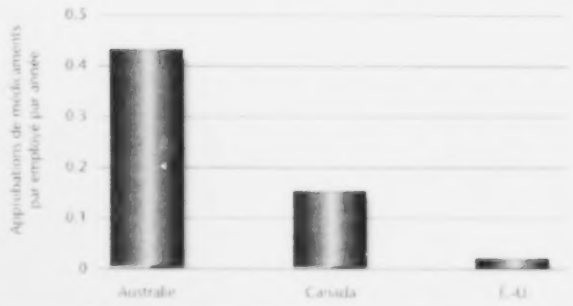
Si le Canada devait collaborer avec la FDA, les avantages se trouveraient surtout dans l'évaluation de l'efficacité des produits pharmaceutiques, bien que des progrès minimes puissent encore être réalisés dans l'évaluation de l'innocuité et de la qualité.

Sur quelles bases pouvons-nous travailler avec la FDA?

La FDA a déjà manifesté sa volonté de travailler avec le Canada (HC, 2003). Les autorités réglementaires canadiennes sont tenues en haute estime pour leur expertise et leur conscience professionnelle. D'ailleurs, des examens conjoints de médicaments ont déjà été effectués en tant que projets-pilotes. La collaboration va de soi car on peut la fonder sur le respect mutuel de l'expertise technique. En outre, notre réglementation constitue une barrière commerciale pour les sociétés pharmaceutiques innovatrices qui, aujourd'hui, sont majoritairement installées aux États-Unis[3]. La collaboration contribuerait à éliminer cet obstacle en raccourcissant les examens des médicaments et serait, par conséquent, avantageuse pour les États-Unis.

GRAPHIQUE 2

« Productivité » dans l'approbation des médicaments



Dans un cadre de collaboration, la répartition du travail entre les autorités réglementaires pourrait être déterminée en fonction de compétences actuellement reconnues de chacune. Les autorités canadiennes sont très respectées pour leur expertise en chimie et en fabrication. La FDA accepterait les contributions canadiennes, voire le leadership canadien, en évaluation de la qualité des produits pharmaceutiques, généralisant ainsi certaines pratiques déjà appliquées.

En contraste, la FDA paraît la plus compétente en matière d'évaluation de l'innocuité et de l'efficacité. Mais dans un cadre de collaboration, il est probable que ces évaluations soient divisées en plusieurs composantes réparties entre les deux organismes quand une expertise très spécialisée, p. ex., pour un type de maladie particulier, s'avère nécessaire.

Le partage du travail n'implique pas la reconnaissance mutuelle des décisions, qui nécessite la conclusion d'ententes au plan politique. Mais puisqu'il s'agit d'un cadre de collaboration, il est fort probable que les deux organismes tirent les mêmes conclusions de leurs analyses de données.

Comparaison avec l'Union Européenne

Dans l'Union européenne, un système de collaboration a été institué par l'Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (AEEM). L'Agence a établi des normes et des procédures d'examen pour les pays participants. Les nouveaux médicaments sont soumis à deux États membres qui effectuent indépendamment leurs examens et rapportent leurs constatations à l'Agence. Les résultats sont ensuite transmis à des fins d'examen et de décision à un comité de l'AEEM. Ce modèle diffère quelque peu de celui qui est proposé ici, mais il prouve que la collaboration entre organismes de réglementation est un objectif valable.

Stratégie d'accès aux produits thérapeutiques

La collaboration en matière de réglementation avec les États-Unis est depuis longtemps à l'étude[4]. Pourtant, des progrès semblent à portée de la main : un protocole d'entente avec la FDA a été signé. De plus, Santé Canada a élaboré une stratégie d'accès aux produits thérapeutiques et reçu 190 millions de dollars répartis sur cinq ans pour modifier le système. Il reste à savoir comment les fonds seront utilisés et quelles seront les ressources déployées pour la collaboration (HC, 2003b).

Quels avantages et inconvénients la collaboration apporterait-elle au Canada?

Les Canadiens tireraient de la collaboration avec les États-Unis trois avantages évidents :

- un accès plus rapide à des médicaments qui font une différence;
- une analyse et un examen approfondis des données produites par les essais cliniques du fabricant, apportant une meilleure compréhension de l'efficacité et de l'innocuité du médicament;
- un meilleur déploiement des ressources au sein de Santé Canada.

Un accès plus rapide

Accélérer l'accès à des médicaments qui font une différence, surtout dans les cas de maladies potentiellement mortelles, serait un important pas dans la bonne direction. Ce genre de médicament est normalement examiné en priorité au Canada et aux États-Unis. Pourtant, depuis 1996, la durée médiane d'un examen prioritaire au Canada est de 304 jours pour 43 médicaments, contre 184 jours pour 70 médicaments aux États-Unis (Rawson, 2003). Pour les patients qui souffrent du SIDA ou du cancer, ces différences peuvent compter pour beaucoup. Il est possible de passer par le programme de médicaments d'urgence, mais la paperasserie exige du temps et de l'énergie, et les médecins traitants n'y trouvent pas les mêmes niveaux de confiance.

Un examen plus approfondi

Une mise en commun avec les États-Unis nous permettrait d'être mieux renseignés à propos de l'innocuité et de l'efficacité, dont la FDA est spécialiste. Dans le même ordre d'idées, les États-Unis profiteraient de l'expertise canadienne, particulièrement dans les domaines de la chimie et de la fabrication.

Une meilleure utilisation des ressources

La collaboration permettrait à Santé Canada de réaffecter des ressources aux produits qui sont particuliers au marché canadien, et à mettre davantage l'accent sur l'utilisation optimale des médicaments approuvés. Avec cette capacité supplémentaire, Santé Canada pourrait accroître ses efforts d'élaboration de stratégies et d'adoption de nouvelles approches dans des secteurs négligés comme la bonne utilisation des médicaments, les meilleures pratiques médicales et les résultats cliniques.

Se préparer à la collaboration est d'abord une question de gestion, car il s'agit d'aligner les procédures canadiennes et américaines et de définir les protocoles de travail collectif. Les avantages devront forcément l'emporter sur les coûts par une bonne marge. Santé Canada, qui possède les ressources nécessaires pour soutenir sa Stratégie d'accès aux produits thérapeutiques et qui a conclu une entente avec la FDA, ne doit pas tarder à consolider cette relation.

À quoi consacrer les ressources?

Les attentes du public concernant l'innocuité des produits pharmaceutiques sont, à juste titre, très fortes. Pourtant, les produits pharmaceutiques ont généralement été très sûrs. Deux facteurs sont à prendre en compte :

- les méthodes et les protocoles déterminant l'innocuité, l'efficacité et la qualité ont été soigneusement perfectionnés au cours des années et sont mis en commun au plan international;
- les produits eux-mêmes sont couramment utilisés dans de nombreux pays, donc on peut se fier à de nombreux résultats d'examens réglementaires et de suivi de produits.

Au Canada, nous devons nous préoccuper davantage des produits destinés au marché canadien. Dans la mesure du possible, nous devrions libérer des ressources pour la surveillance de ces produits en partageant la charge de travail concernant des produits vendus dans le monde entier.

Les produits particuliers au Canada sont fabriqués à l'étranger en lots destinés au Canada, ou au Canada même. Ce sont, par exemple :

- des vaccins;
- des produits pharmaceutiques dérivés du sang;
- des parties du corps destinées à la transplantation;
- du sperme;
- des produits biologiques – des médicaments fabriqués par des processus de fermentation et dont l'efficacité et l'innocuité dépendent en grande partie des conditions de fabrication.

Produits dérivés du sang

Les produits dérivés du sang montrent combien les autorités réglementaires doivent être vigilantes quand il s'agit de produits particuliers au Canada.

Les problèmes liés à la réglementation des produits dérivés du sang ont provoqué, à la fin des années 1980, une crise majeure de la santé publique, dont les répercussions se font encore sentir aujourd'hui. Dans ce genre de crise, les gestionnaires responsables de la réglementation, de la surveillance et des activités travaillent dans des conditions très difficiles et essaient de contrôler des situations sur la foi de connaissances partielles. Les décisions doivent être prises rapidement et entraînent des conséquences majeures. Cela fait contraste avec les examens courants de produits pharmaceutiques, dont les systèmes et les procédures sont relativement bien compris.

La question du sang est un exemple des énormes répercussions qui se font

sentir en santé publique lorsque les aspects scientifiques ne sont pas toujours bien compris, et quand les produits sont particuliers au Canada. Par conséquent, nous devons concentrer nos ressources dans ces secteurs, et choisir la collaboration quand il s'agit d'effectuer des examens réglementaires de produits avec une procédure hautement normalisée.

Se préparer à la collaboration est d'abord une question de gestion, car il s'agit d'aligner les procédures canadiennes et américaines et de définir les protocoles de travail collectif. Les avantages devront forcément l'emporter sur les coûts par une bonne marge.

Recherche sur les résultats en santé

La recherche sur les résultats en santé est un domaine où des investissements minimes produisent un rendement important en matière de réduction des risques et d'amélioration des soins de santé.

Des études nord-américaines ont démontré que la non-conformité à un régime thérapeutique et des prescriptions inadéquates sont les causes principales des visites à l'urgence (Leboux, 2002).

Il faut faire davantage de recherche et d'éducation en matière d'utilisation des produits pharmaceutiques après leur mise sur le marché. Santé Canada, qui appuie ce genre de recherche, devrait participer activement à l'élaboration de stratégies et structurer ses interventions au sein des instances internationales.

Évolution du secteur pharmaceutique

Le visage changeant de l'industrie pharmaceutique posera de nouveaux défis aux organismes de réglementation. Il sera important d'appliquer avec l'industrie des pratiques exemplaires, des références et des normes en fonction de tendances anticipées. Nous y gagnerions tous si cette démarche prenait la forme d'une collaboration internationale.

Ces dernières années, le secteur pharmaceutique se retrouve en crise, en quelque sorte. Découvrir des médicaments pour lutter contre des maladies coriaces comme l'Alzheimer, le cancer, les troubles neurologiques et les troubles auto-immunes s'avère très difficile. La filière des médicaments à petites molécules s'est tarie, ce qui a donné lieu à une vague de fusions de sociétés pharmaceutiques multinationales.

Pour corriger ce problème, les grandes sociétés pharmaceutiques se sont alliées à de petites entreprises de biotechnologie. La conséquence, c'est que de nombreux médicaments en cours de conception sont des molécules biologiques complexes dont la qualité et l'efficacité dépendent en grande partie du processus de fabrication. Les brevets protégeant certaines de ces molécules commencent à expirer et les fabricants de médicaments génériques les lorgnent avec intérêt. Cette tendance nécessitera vraisemblablement une étroite surveillance des productions en cours. Encore une fois, des économies pourraient être réalisées grâce à une collaboration accrue entre les organismes.

Les fabricants de médicaments sont également poussés à établir des rapports coûts/bénéfices avant que leurs produits ne soient admissibles au remboursement. Nous pouvons donc nous attendre à ce que des combinaisons de médicaments et d'instruments diagnostiques entrent dans le processus réglementaire. Nombre d'entre elles seront basées sur le profil génomique des patients. L'évaluation de l'efficacité deviendra plus complexe et nécessitera davantage de travail.

Pour tirer un meilleur profit de la protection des brevets et améliorer la coopération des patients, les sociétés pharmaceutiques amalgameront deux anciens médicaments en un seul. Ce procédé soulèvera de nouvelles questions de nature réglementaire, car il faudra savoir comment circonscrire les populations cibles.

La thérapie génique constituera un nouveau mode de traitement. Cette thérapie pourrait nécessiter de nouveaux systèmes de prestation qui libèrent ou expriment des séquences d'ADN ou d'ARN. Établir des politiques de réglementation de ces procédés sera un défi technique majeur. De toute évidence, la mise en commun du savoir des chercheurs et des autorités réglementaires de plusieurs États serait le meilleur espoir de construction d'une réglementation satisfaisante.

La FDA aborde déjà quelques-unes de ces questions technologiques émergentes grâce à la recherche et à des ateliers. Une plus grande collaboration serait certainement la bienvenue (FDA, 2003).

Dans l'ensemble, le secteur pharmaceutique risque de ne plus être viable avec le modèle actuel, axé sur les petites molécules. Les nouveaux médicaments, issus de la biologie moléculaire et de la chimie organique traditionnelle, ont été les vedettes des vingt dernières années, mais cette tendance s'essouffle. Découvrir de nouveaux médicaments devient de plus en plus long et coûteux. En outre, l'introduction de produits génériques à l'expiration d'un brevet est aisée. Face à cette situation, les sociétés pharmaceutiques innovatrices sont portées à exploiter la protection offerte par les inventions multiples, comme les médicaments combinés à la prestation ou à un système de diagnostic, ou par des procédés de fabrication complexes et difficilement imitables par les fabricants de médicaments génériques. Tous ces facteurs poseront aux

autorités réglementaires des défis qui devront être relevés au plan international, car ces produits sont utilisés partout dans le monde.

Conclusion

Le Canada, étant donné sa population, n'a pas les moyens d'entretenir des organismes de réglementation aussi grands qu'aux États-Unis ou en Europe. Par conséquent, ses ressources doivent être utilisées le plus judicieusement possible.

Les médicaments à petites molécules, utilisés partout dans le monde, sont très étudiés pour leur innocuité, leur efficacité et leur qualité avec des procédures normalisées et bien établies. C'est pourquoi le Canada devrait s'associer à un organisme de réglementation très réputé, comme la FDA des États-Unis, pour effectuer ces examens très structurés et en partager les constatations.

De plus, nous devrions accroître notre effort collectif dans la recherche sur les résultats afin de nous assurer que les médicaments sont correctement utilisés après leur mise sur le marché; en effet, la surconsommation ou la sous-consommation de médicaments normalement bénéfiques occasionne généralement de nombreux problèmes.

Le Canada devrait réaffecter ses précieuses ressources à l'examen de produits qui sont particuliers au marché canadien, comme les produits dérivés du sang, les organes, les vaccins et d'autres produits biologiques. L'histoire récente prouve que ces produits peuvent faire peser sur la santé des Canadiens des menaces considérables, qui surpassent peut-être celles des médicaments à petites molécules.

En outre, le Canada a besoin des ressources nécessaires pour anticiper les défis en matière de réglementation qui se poseront avec les nouvelles technologies de l'industrie pharmaceutique et les changements sociaux.

Compte tenu de toutes ces demandes adressées à Santé Canada, l'organisme de réglementation national, nous devrions partager les tâches de réglementation et de prévoyance avec des partenaires de confiance pour que les dossiers propres au Canada soient adéquatement traités.

Renvois

Anderson, C., N. McAuslane, et S. Walker, 2002. "The Impact of the Changing Regulatory Environment on Review Times." R&D Briefing No 35, Centre for Medicines Research, International, Institute for Regulatory Science. <http://www.cmr.org/pdfs/r_d35.pdf>.

Canada, HC (Santé Canada), 2002. "Recherche en santé." <http://www.hcsc.gc.ca/francais/protection/recherche_sante.html >.

———, 2003b. "Biologics and Genetic Therapies Directorate (BGTD) and Canada's Research-Based Pharmaceutical Companies (Rx&D) Compte rendus." 19 novembre. <http://www.hc-sc.gc.ca/hpfb-dgpsa/bgtd-dpbtg/20031119_rx&d_mm_ati_f.html>.

J-K Carruthers Limited, 2003. *Canada's Regulatory Decision-making performance for Health Products and Foods : An International Comparison*, septembre.

Leboux, Nathalie, 2002. La Notion de médicament. Presses universitaires du Septentrion.

Rawson, N.S.B., 2002. "Human resources for the approval of new drugs in Canada, Australia, Sweden, the United Kingdom and the United States, Journal canadien de pharmacologie clinique 9: 73.

Rawson, N.S.B. et K.I. Kaitin, 2003."Canadian and US Drug Approval Times and Safety Considerations." The Annals of Pharmacotherapy. 37: 1403.

Rx&D, 2003. *International Study on Regulatory Drug Approval Processes and Drug Approval Times*.

SECOR, 2003. *Realizing The Full Benefits of the Canadian Innovation-based Pharmaceutical Industry*.

États-Unis, FDA (Food and Drug Administration), 2003. "Executive Summary." *Improving Innovation in Medical Technology: Beyond 2002*. <http://www.fda.gov/ bbs/topics/NEWS/2003/beyond2002/execsumm.html>.

Wall Street Journal, 2004. « New Cancer Drugs », 26 janvier.

Notes

1 Le grand public croit souvent que les organismes de réglementation mettent eux-mêmes les médicaments à l'essai. Ce qui n'est pas le cas. Les entreprises sont chargées d'intégrer et d'analyser les données recueillies par les établissements médicaux qui procèdent aux essais cliniques. Par contre, les organismes testent la puissance de produits comme les vaccins, qui peut varier d'un lot de production à l'autre.

2 Données sur les ressources humaines et renseignements sur les méthodes d'analyse tirés de : Rawson, 2002.

3 Outre les retards dus au processus d'approbation, l'accès des fabricants aux marchés canadiens est gêné par les provinces, qui prennent un an ou davantage pour inscrire les nouveaux produits sur la liste des médicaments remboursables. Qui plus est, le Canada n'accorde pas de rétablissement de la durée des brevets et ne protège pas la propriété intellectuelle des innovateurs autant que d'autres pays. Ces obstacles comptent parmi les raisons expliquant pourquoi les investissements de R-D des sociétés pharmaceutiques internationales au Canada se situent en deçà des moyennes internationales. Voir SECOR, 2003.

4 Dans un rapport présenté en 1998 au Conseil du Trésor et mis à la disposition de Santé Canada, SECOR propose un mécanisme canado-américain de partage du travail comme moyen d'améliorer l'efficacité dans la réglementation des produits pharmaceutiques.

Vers l'union douanière une analyse de la situation

Robert (Bob) Kunimoto
Gary Sawchuk
Projet de recherche sur les politiques

Introduction

Bien qu'il soit toujours très instructif, le discours sur une plus grande intégration économique du Canada et des États-Unis s'est souvent caractérisé par ses faibles assises empiriques. Par exemple, les tenants d'une intégration économique accrue soulignent volontiers les économies de coûts d'administration et d'observation ainsi que les gains d'efficience qui découleraient de l'élimination des règles d'origine, des différences d'ordre réglementaire et autres barrières au commerce… mais ils n'ont que peu de données empiriques à présenter pour étayer leurs affirmations.

Le présent article est un sommaire d'une étude présentée à la table ronde PRP-CRSHC du 26 mars 2004. Il a pour objet d'analyser les données empiriques disponibles, particulièrement en ce qui touche à deux questions qui seront d'une importance prépondérante au cours de toute discussion future sur les avantages relatifs d'une union douanière entre le Canada et les États-Unis, c'est-à-dire les règles d'origine de l'ALENA (ou l'Accord) et les écarts tarifaires entre les deux pays.

Règlement sur les règles d'origine de l'ALENA

Les règles d'origine de l'ALENA coûtent-elles trop cher?

Les règles d'origine servent à éviter que des importations de pays tiers bénéficient des concessions effectuées par les pays signataires d'un accord commercial préférentiel. Ces règles déterminent le pays d'origine d'un produit donné et les conditions de son admissibilité à un traitement préférentiel.

Les frais administratifs liés à l'application, l'administration et la surveillance du système des règles d'origine sont assumés par les gouvernements. Les coûts d'observation, par contre, relèvent des importateurs, exportateurs ou producteurs, selon les exigences des règles d'origine. Ces coûts d'observation comprennent les formalités administratives, comme les formulaires à remplir pour les douanes, et les dépenses d'entreprise associées aux exigences de détermination, de conformité et de preuve de l'origine de produits. Cela couvre les frais de systèmes et programmes informatiques, de tenue des registres, honoraires supplémentaires de courtage, et coûts supplémentaires de comptabilité et de vérification.

> Nous continuerons de chercher les obstacles au commerce et à l'investissement afin de les éliminer. En octobre dernier, au cours de la réunion de la Commission du libre-échange tenue à Montréal, nous avons convenu des améliorations suivantes :
>
> - libéralisation accrue des règles d'origine de l'ALENA;
> - réduction supplémentaire des coûts d'opérations; et
> - analyse de l'éventualité d'une harmonisation tarifaire.
>
> *L'honorable Jim Peterson*
> *Ministre du Commerce extérieur*
> *Allocution à la*
> *Chambre de Commerce du Canada*
> *Le 16 février 2004*

Robert Kunimoto et Gary Sawchuk sont agents principaux de recherche en politiques au Projet de recherche sur les politiques.

En plus des coûts d'observation, les entreprises encourent des coûts de production ou des coûts économiques lorsqu'elles changent leur méthode de production ou leur combinaison d'intrants uniquement aux fins de répondre aux exigences d'origine.

Krueger a déclaré que *[Traduction]* « les producteurs canadiens ont, à l'occasion, opté pour le paiement des tarifs douaniers afférents plutôt que d'engager les frais liés à la preuve d'origine » (1995, p. 15). Cette pratique s'est confirmée récemment lors de discussions avec des importateurs et exportateurs canadiens, qui ont déclaré que cette pratique est particulièrement courante dans le cas de livraisons de faible volume, de petites entreprises, ou chez les exportateurs ayant des connaissances limitées en ce qui touche à l'ALENA. En outre, lorsqu'il est difficile pour une entreprise d'obtenir tous les certificats d'origine auprès de ses fournisseurs, il y a fort à parier qu'elle optera pour le paiement des tarifs douaniers de la nation la plus favorisée (NPF) plutôt que de se réclamer de l'ALENA.

Cadot *et coll.* (2002) ont calculé les coûts d'observation pour les entreprises des règles d'origine de l'ALENA rattachés aux importations de produits mexicains aux États-Unis. Ceux-ci s'élevaient à 1,9 % de la valeur des importations en 2000. Parallèlement, Carrère et de Melo (2003), qui ont utilisé des données de 2001 sur les importations de produits mexicains aux États-Unis, ont obtenu pour leur part un coût d'observation de 1,7 % sur ces importations.

Bien que ces estimations permettent de supposer que les coûts d'observation rattachés aux échanges entre le Canada et les États-Unis pourraient également être élevés, les données empiriques précises sont insuffisantes à cet égard. Toutefois, on peut supposer que plus les règles d'origine sont strictes et exigeantes, plus les coûts économiques et d'observation seront élevés.

> Les règles d'origine qui varient selon le produit ou l'entente ajoutent considérablement à la complexité et aux coûts de participation et d'administration des accords commerciaux. Le poids de ces coûts est particulièrement lourd pour les petites et moyennes entreprises [...]
>
> *Brenton (2003).*

Les règles d'origine de l'ALENA sont-elles trop restrictives?

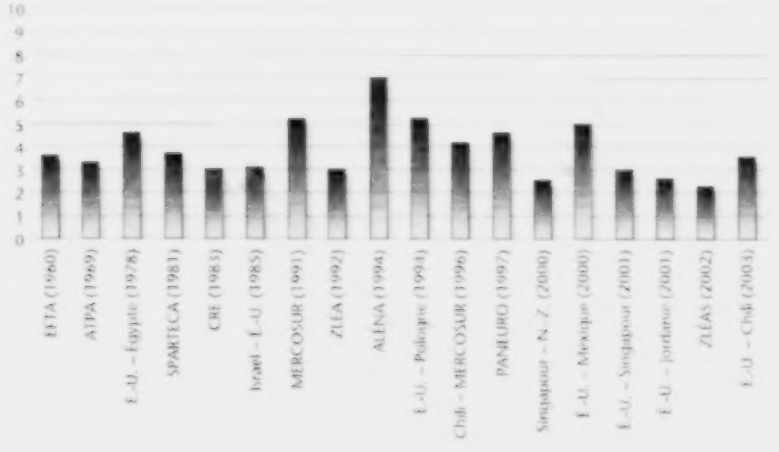
Estevadeordal (2000) a créé un indice de l'effet restrictif de diverses structures de règles d'origine dans le monde. Cet indice s'interprète comme un indicateur du niveau d'exigence d'un système de règles d'origine donné envers les exportateurs. Selon l'échelle de 1 (moins restrictif) à 7 (plus restrictif) de son indice, il appert que les règles d'origine de l'ALENA sont très restrictives; celles-ci affichent en effet une valeur-indice moyenne de 5,1, contre 4,5 dans le cas des règles d'origine pan-européennes et 4,2 dans celui des règles d'origine EFTA-Mexique.

La Commission de la productivité de l'Australie (2003), qui a affiné l'indice de l'effet restrictif des règles d'origine, a pour sa part conclu que les règles d'origine rattachées à l'ALENA sont de loin les plus restrictives (voir Graphique 1).

La nature restrictive des règles d'origine varie considérablement d'un secteur à l'autre. Dans le cas de l'ALENA et de nombreux autres accords de libre-échange, par exemple, les règles d'origine les plus restrictives touchent aux secteurs d'activité politiquement plus sensibles tels le textile et le vêtement, l'automobile et l'agriculture (Estevadeordal, 2000).

GRAPHIQUE 1

Indice du caractère restrictif d'accords commerciaux choisis



Source : Commission de la productivité de l'Australie (2003).

Les importateurs se réclament-ils de l'ALENA?

Les règles d'origine de l'ALENA coûteuses et restrictives incitent à recourir aux taux tarifaires NPF au lieu de ceux de l'ALENA afin d'éviter les coûts d'observation des règles. L'effet restrictif des règles entraîne de ce fait une baisse du taux d'utilisation du tarif préférentiel et réduit les avantages liés à l'accord de libre-échange.

Le taux d'utilisation du tarif ALENA représente le pourcentage d'importations admissibles au traitement prévu à l'ALENA entrant dans un pays membre sous un tarif préférentiel de l'ALENA plutôt que celui des NPF ou de tout autre tarif. L'examen par Estevadordal et Suominen (2004) des données sur les importations aux États-Unis de produits canadiens a démontré que les taux de recours à l'ALENA ont baissé lorsque l'Accord est entré en vigueur dans les secteurs où les règles d'origine sont les plus strictes. Il y a donc un rapport inverse entre le taux d'utilisation et le niveau de l'effet restrictif.

De plus, le taux d'utilisation varie considérablement d'un secteur d'activité à l'autre. Ainsi, le taux est élevé dans le cas des importations aux États-Unis de produits canadiens tels que les huiles et graisses (98 %), le textile et les vêtements (95 %) et les plastiques (93 %), mais il est très faible dans les secteurs des bijoux (15 %), produits du bois (17 %), et pâtes et papiers (26 %). Ces écarts peuvent refléter des facteurs divers : effet restrictif de certaines règles d'origine, écarts inter-sectoriels entre les taux tarifaires des NPF et ceux de l'ALENA, variations sectorielles de l'admissibilité des producteurs au statut de membre de l'ALENA, et le degré de friction commerciale au sein du secteur.

Le recours à l'ALENA varie par ailleurs considérablement entre le Canada et les États-Unis. Ainsi des vingt secteurs étudiés aux fins de comparaison, six affichent un écart de moins de dix points de pourcentage entre les deux pays, tandis que six autres affichent un écart de dix à vingt points de pourcentage, et les 8 derniers, un écart de plus de vingt points.

TABLEAU 1

Tarifs de l'ALENA contre tarifs NPF

	Année	Tarif moyen appliqué		Lignes tarifaires franches de droits (% du total)	
		ALENA	NPF	ALENA	NPF
Canada	2000	0,5	4,4	93	49
É.-U.	2000	0,3	4,6	95	35

Source : Rapport sur le commerce mondial 2003, OMC, Tableau IB 13

Les raisons de tels écarts n'ont pas été évaluées à ce jour, mais le PRP a entrepris de mener des études exhaustives de données non regroupées sur le taux d'utilisation de l'ALENA au Canada et aux États-Unis, afin de trouver réponse à cette question.

Quelle est l'incidence économique des règles d'origine de l'ALENA?

Des règles d'origine restrictives comporte plusieurs inconvénients. D'abord, dans la mesure où les règles d'origine nuisent aux échanges, les gains de bien-être liés à une zone de libre-échange ne sont pas réalisés. Ensuite, et peut-être surtout, les règles d'origine de l'ALENA pourraient avoir pour effet de favoriser les investissements aux États-Unis, puisque les entreprises multinationales qui cherchent à élargir leurs marchés ont tout intérêt à minimiser l'incertitude et les coûts nuisant au commerce dans le cadre de l'Accord de libre-échange. Cela pourrait donc contribuer à une baisse de la part du Canada des investissements directs effectués en Amérique du Nord.

Troisièmement, des règles d'origine restrictives peuvent inciter les producteurs à utiliser des intrants des pays membres pour satisfaire aux exigences des règles d'origine, plutôt que des intrants de pays tiers, même s'ils sont offerts à un prix inférieur. Or, les répartitions inefficientes qui découleraient d'une telle distorsion au chapitre des sources d'approvisionnement et d'achat seraient le résultat de telles politiques.

Que nous révèlent les analyses quantitatives au sujet des coûts économiques des règles d'origine de l'ALENA? Dans son mémoire scénario intermédiaire[1], Appiah (1999) a estimé les coûts du bien-être économique des règles d'origine de l'ALENA à 1,5 % à 2,3 % du PIB. L'auteur affirme que plus les règles d'origine sont restrictives, plus les coûts sont élevés en termes de PIB perdu. Cadot et coll. (2002) ont pour leur part utilisé le modèle des exportations mexicaines et évalué un hypothétique ALENA sans règles d'origine; ils ont estimé que l'élimination des règles d'origine entraînerait une hausse de 17,8 % des exportations mexicaines aux États-Unis.

Ghosh et Rao (2004), pour leur part, ont conclu que l'élimination des règles d'origine de l'ALENA entre le Canada et les États-Unis aurait pour effet d'accroître le PIB canadien de 1,0 %, le PIB des États-Unis de 0,1 %, les exportations canadiennes vers les États-Unis de 19,2 % et les exportations des États-Unis vers le Canada de 22,7 %. (Un sommaire de l'étude réalisé par Ghosh et Rao est présenté ailleurs dans le présent numéro d'*Horizons*).

TABLEAU 2

Tarifs appliqués par catégorie OMC et par catégorie SH, 2002

Total	Lignes tarifaires[1]	Canada[2]	É.-U.[3]	Écart
CATEGORIES OMC				
Agriculture	1 263	21,7	9,8	11,9
OMC hors agriculture	7 086	4,2	4,2	0
Catégories SH				
01 Animaux vivants et productions animales	274	55,6	11,4	44,2
02 Substances végétales	438	4,5	4	0,5
03 Huiles et graisses	62	9,3	3,9	5,4
04 Aliments préparés, etc.	498	18,3	13,2	5,1
05 Minéraux	174	1,1	0,7	0,4
06 Produits chimiques	1 102	3,2	3,9	-0,7
07 Plastiques et caoutchouc	370	4,2	3,7	0,5
08 Cuirs et peaux	227	3,2	4,3	-1,1
09 Bois et articles	113	2,6	2,2	0,4
10 Pâtes, papiers, etc.	194	0,6	0,5	0,1
11 Textiles et articles	1 421	9,8	9,6	0,2
12 Chaussure, coiffure	104	11,6	13,5	-1,9
13 Articles en pierre	185	3,4	5,1	-1,7
14 Pierres précieuses, etc.	65	2,3	3	-0,7
15 Métaux de base et produits de métal	893	2,2	2,3	-0,1
16 Machinerie	1 423	2	1,6	0,4
17 Matériel de transport	238	5,2	2,6	2,6
18 Matériel de précision	345	1,9	3,1	-1,2
19 Armes et munitions	32	3,9	1,5	2,4
20 Marchandises et produits divers	197	5,2	3,2	2
21 Œuvres d'art, etc.	9	1,4	0	1,4

1 Nombre de lignes tarifaires canadiennes
2 OMC (2003) Rapport sur les politiques commerciales, Canada
3 OMC (2004) Rapport sur les politiques commerciales, États-Unis

Évaluation globale des règles d'origine de l'ALENA

Les données empiriques disponibles tendent à démontrer que les règles d'origine de l'ALENA donnent lieu à des coûts économiques élevés et non prévus, et que ces coûts réduisent les bénéfices économiques nets attendus des échanges commerciaux. Les études menées à ce jour révèlent que les règles d'origine de l'ALENA sont relativement onéreuses et restrictives, que le recours aux conditions préférentielles de l'ALENA est inférieur aux prévisions, et que les coûts économique des règles d'origine de l'ALENA sont élevés.

Une union douanière entre le Canada et les États-Unis

À la base, la création d'une union douanière exigerait la négociation et l'application d'un tarif extérieur commun (TEC) sur les importations en provenance de pays tiers. Cette union douanière devrait également compter comme éléments clés des politiques de commerce extérieur harmonisées, une entente de répartition des droits de douane perçus aux frontières, des procédures douanières compatibles. Et, bien sûr, ces éléments devront s'appuyer sur une solide structure de gouvernance.

Comparaison des tarifs NPF/NTR entre le Canada et les États-Unis

La complexité de la négociation et de l'instauration d'un tarif extérieur commun dépend dans une large mesure de l'ampleur de l'écart entre les tarifs extérieurs de chacun des pays, et des accords commerciaux préférentiels qu'ont passés les pays membres avec des pays tiers. S'il y avait un système de TEC Canada-États-Unis, les règles d'origine de l'ALENA n'auraient plus de raison d'être dans le cadre des échanges bilatéraux. Des droits seraient perçus sur les importations de pays tiers, selon les tarifs communs, et les recettes perçues seraient réparties entre le Canada et les États-Unis conformément à une entente de répartition formelle.

Selon les données de 2000 (tableau 1), le tarif NPF moyen du Canada, à 4,4 %, s'approche déjà du tarif NPF/NTR (relations commerciales normales) moyen des États-Unis, qui est de 4,6 %[2]. De plus, 49 % des lignes tarifaires NPF du Canada (p. ex. les biens échangés)sont franches de droits, contre 35 % des lignes tarifaires NPF/NTR des États-Unis. Les taux tarifaires en vertu de l'ALENA sont très faibles dans les deux pays, ce qui se traduit par un ratio de préférence ALENA élevé, soit le taux NPF moins le taux ALENA.

L'analyse des données de 2002 sur les tarifs classés en catégories SH (tableau 2) révèle que les écarts entre les tarifs NPF/NTR au Canada et aux États-Unis sont en général plutôt faibles. Le Canada applique un tarif moyen de 6,8 %, et les États-Unis de 5,1 %, soit un écart de 1,7 point de pourcentage. Toutefois, cet écart découle essentiellement des tarifs élevés sur les importations agricoles au Canada. La catégorie non agricole de l'OMC, qui représente 85 % des lignes tarifaires canadiennes, ne montre aucun écart entre les taux moyens appliqués au Canada et aux États-Unis, tous deux de 4,2 %.

Des 17 catégories hors agriculture, neuf catégories représentant 81 % des lignes tarifaires canadiennes hors agriculture et 68 % de toutes les lignes tarifaires canadiennes, affichent un écart Canada-États-Unis de moins de 1 point de pourcentage.

Cela laisse supposer un nombre élevé de catégories à l'égard desquelles les taux NPF/NTR Canada-États-Unis sont assez proches pour qu'une harmonisation des tarifs et l'élimination des règles d'origine puissent se faire sans heurts.

L'ALENA prévoit déjà un équivalent d'union douanière dans les secteurs des ordinateurs et périphériques où, grâce à une des caractéristiques propres à l'ALENA, les trois pays membres ont éliminé ou graduellement harmonisé leurs tarifs respectifs. Une fois en territoire d'ALENA, ces articles peuvent circuler entre le Canada, le Mexique et les États-Unis en franchise de tout droit supplémentaire.

Avantages économiques d'un éventuel tarif extérieur commun

Étant donné que les tarifs du Canada et des États-Unis sont déjà relativement bas et comparables, les gains économiques à tirer de l'adoption d'un tarif extérieur commun sont largement inférieurs aux gains associés à l'élimination des règles d'origine de l'ALENA. À titre d'exemple, Ghosh et Rao (2004) ont étudié l'incidence qu'aurait une union douanière entre le Canada et les États-Unis et ont évalué que les gains économiques d'une harmonisation tarifaire pour le Canada ne représenteraient qu'un maigre 0,1 % du PIB[3]. Quant aux États-Unis, ils en tireraient un avantage encore moindre.

Dans l'ensemble, toutefois, le gain combiné pour le Canada de l'instauration d'un tarif extérieur commun et de l'élimination des règles d'origine entre le Canada et les États-Unis, pourrait atteindre près de 1,1 % du PIB, soit environ 12 milliards $, sur la base du PIB de 2002. Cela constituerait un gain annuel permanent. L'avantage économique combiné pour les États-Unis équivaudrait à une hausse de 0,12 % du PIB, soit 13,5 milliards $US, sur la base du PIB en 2002.

Conclusion

Les questions entourant la création d'une union douanière entre le Canada et les États-Unis, qu'une telle union couvre l'ensemble du système économique ou des secteurs d'activité économique choisis, sont d'ordre technique et sont complexes, mais les avantages à tirer d'une entente de ce type sont considérables. Notre analyse préliminaire de certaines de ces questions permet d'énoncer ce qui suit :

- les règles d'origine de l'ALENA sont très restrictives par rapport aux règles semblables ailleurs dans le monde, et imposent des coûts élevés d'observation aux entreprises menant leurs échanges dans le cadre de l'ALENA;
- l'élimination ou la réduction des coûts associés aux règles d'origine de l'ALENA se traduiraient par de nets avantages économiques; et
- les écarts relativement faibles entre les tarifs extérieurs des deux pays permettent de penser que l'instauration d'un tarif extérieur commun n'entraînerait que de faibles coûts d'ajustement, et des effets légèrement positifs. Cependant, les secteurs plus sensibles comme l'automobile, l'agriculture et le textile nécessiteraient une attention particulière.

Sur la base du plan de travail original du PRP (2003), la recherche se poursuit dans ce domaine.

Qu'en pensent les spécialistes?

Le 26 mars 2004, plus de 30 universitaires et représentants du gouvernement se sont réunis à Ottawa pour discuter de questions importantes liées aux règles d'origine de l'ALENA et aux tarifs extérieurs du Canada et des États-Unis. Cette table ronde fait partie d'une série de tables rondes du PRP-CRSHC (Conseil de recherches en sciences humaines du Canada) visant à encourager l'échange et le partage d'information entre les spécialistes du milieu universitaire et ceux qui sont responsables de la conception et de l'élaboration des politiques et des programmes du gouvernement fédéral.

La table ronde a débuté par quatre courts exposés[4], qui ont fourni des renseignements généraux utiles. Puis, on a donné la parole aux spécialistes et représentants du gouvernement. De grandes discussions sur lesquelles les participants s'entendent presque unanimement ont eu lieu. Trois sujets en ressortent.

Difficultés associées à une union douanière dans le contexte actuel

On a généralement reconnu, du moins pour le moment, qu'il serait difficile de mettre en œuvre une union douanière entre le Canada et les États-Unis et un tarif extérieur commun (TEC) dans le contexte actuel, pour des raisons autant économiques que politiques.

L'auditoire a compris que l'établissement d'une union douanière avec les États-Unis comporte un « coût d'opportunité », aux dépens d'autres problèmes de politiques publiques. Plusieurs participants estimaient que les avantages d'une union douanière, selon les estimations du modèle d'équilibre général d'Industrie Canada, bien qu'importants, étaient tout de même suffisamment minimes pour inciter à la prudence dans l'évaluation des possibilités qui s'offrent pour réduire les conflits commerciaux entre les deux pays (consulter également l'article de Ghosh et Rao dans ce numéro d'*Horizons*).

Le professeur John Whalley de l'Université de Western Ontario et John Helliwell, de la Banque du Canada, étaient tous deux étonnés de constater que les résultats du modèle d'équilibre général étaient relativement élevés. Richard Lipsey de l'Université Simon Fraser a souligné que le Traité de Rome (qui a donné lieu à la création de la CEE, et par la suite de l'UE), présentait des chiffres négligeables. La leçon à tirer est que les modèles globaux d'équilibre général génèrent presque toujours des accroissements faibles du bien-être collectif découlant des changements de politiques. De nombreux participants ont convenu qu'il faudrait étudier les données microéconomiques pour cerner des avantages dynamiques plus importants. Il faut, selon eux, orienter la recherche future vers des analyses plus ventilées, dans la mesure du possible.

John Helliwell a donné plus de détails quant au coût d'opportunité associé à la création d'une union douanière avec les États-Unis. Il a souligné que l'économie américaine perd de son importance par rapport à l'économie mondiale. Mieux vaut quant à lui s'employer à resserrer les liens avec d'autres pays ayant une croissance rapide, par exemple la Chine. Toutefois, tout en convenant que le Canada doit saisir les occasions chaque fois qu'elles se présentent, Bill Robson, de l'Institut C.D. Howe, a néanmoins soutenu que le Canada a grandement profité de nos bonnes relations commerciales avec les États-Unis. Il a fait remarquer que les secteurs qui en ont le plus tiré avantage sont ceux au sein desquels les échanges se sont le plus libéralisés, et que ce sont ces avantages que nous souhaitons généraliser à l'ensemble des secteurs grâce à une meilleure relation avec les États-Unis.

Un important problème soulevé par de nombreux participants et réduisant la probabilité d'une entente bilatérale d'union douanière avec les États-Unis à court terme est le manque d'intérêt apparent de la part des États-Unis, qui se concentrent sur d'autres questions de politiques nationales et internationales. Par exemple, Francoy Raynauld, du secrétariat de l'ALENA, a mentionné que si le Canada est le meilleur partenaire commercial de 39 États américains, ces échanges ne représentent qu'une très faible proportion du PIB des États-Unis. Pour cette raison et d'autres événements, une union douanière entre le Canada et les États-Unis ne figure pas parmi les priorités des décideurs américains. Et si les États-Unis manifestaient leur intérêt, le Mexique insisterait probablement pour en faire partie. M. Raynauld a ajouté que les États-Unis ne seraient pas intéressés à discuter de questions n'ayant aucun rapport avec ses préoccupations actuelles, notamment la sécurité intérieure et la guerre au terrorisme.

Toutefois, la professeure Lorraine Eden, de l'Université A & M du Texas, a exprimé une réserve. Il ne faut pas considérer que la porte est complètement fermée à d'autres discussions sur des formules de rechange avec les États-Unis. Dans l'éventualité où le Chili ou un autre pays voudrait adhérer à l'ALENA, l'occasion de revoir les façons d'harmoniser les tarifs et les règles d'origines (RO) se présenterait alors, et nous pourrions nous diriger vers une union douanière avec les États-Unis.

Enfin, plusieurs participants ont souligné l'éventuelle perte de contrôle sur certains leviers de politique commerciale susceptible d'accompagner la création d'une union douanière. Le maintien d'un TEC obligerait le Canada et les États-Unis à harmoniser leur position à l'égard des pays tiers en matière de politique commerciale, et les deux pays devraient former un front commun dans les discussions multilatérales. Par exemple, la position actuelle du Canada à propos de Cuba et ses anciens liens avec la Chine représentent des secteurs qui risquent de subir les contraintes d'une politique commerciale harmonisée avec les États-Unis.

Les participants considéraient la modification des RO de l'ALENA comme un objectif beaucoup plus facilement réalisable à court terme. Essentiellement, les RO compliquent la vie des entreprises, et tout facteur faisant obstacle à la capacité des exportateurs de saisir des occasions entraîne des coûts de bien-être.

Qu'en est-il des accords sectoriels?

Malgré les défis de taille que pose une véritable union douanière entre le Canada et les États-Unis, on s'accorde généralement à dire que le Canada pourrait tout de même conclure des ententes spéciales à l'échelle sectorielle. Danielle Goldfarb, de l'Institut C.D. Howe, a avancé que le Canada pourrait construire sur la base des accords spéciaux qui existent déjà dans le secteur des périphériques d'ordinateur, ce qui établirait un précédent pour l'harmonisation des autres secteurs. Elle a ajouté qu'il existe de nombreux secteurs candidats au sein desquels les taux de l'ALENA et de la NPF sont faibles ou similaires. Il faut poursuivre les travaux analytiques sur les possibilités sectorielles. Les travaux de Rolf Mirus constituent, selon elle, un bon point de départ.

David Sheehan, de l'Agence des services frontaliers du Canada, a reconnu qu'il y aurait des avantages à éliminer les RO dans la mesure du possible. Nous avons tendance à consacrer de l'énergie et des ressources là où les droits sont élevés, en raison des incitations apparentées à contourner les RO. Toutefois, à mesure que les tarifs baissent et que les RO sont éliminées, nous pourrions consacrer de nouvelles ressources aux secteurs plus problématiques, tels que les vêtements et les textiles. Benoit Robidoux, du ministère des Finances, a rappelé qu'il demeurerait nécessaire de se pencher sur l'ordre des secteurs, puisque les ententes d'harmonisation conclues dans un secteur sont susceptibles d'influencer les autres secteurs. Chaque secteur reçoit l'apport d'autres secteurs tout en contribuant à ces secteurs et à d'autres encore. Nous devons savoir comment ces autres secteurs seront touchés.

André Downs, du PRP, a lancé une mise en garde. Il a signalé que la simple cueillette des « fruits mûrs » des secteurs les plus faciles à harmoniser ne va pas sans conséquence. Nous resterions devant les secteurs problématiques, et la capacité du Canada à s'attaquer à ceux-ci serait alors restreinte. Une solution de rechange éventuellement plus prometteuse consisterait à harmoniser tous les secteurs simultanément, ce qui permettrait de faire certains compromis. D'autres participants ont avancé qu'une démarche progressive permettrait aussi de libérer des ressources pouvant être utilisées pour aborder les enjeux de ces secteurs problématiques (p. ex., l'agriculture, les textiles, les vêtements), qui ne seront de toute façon peut-être pas des candidats prometteurs avant que l'on constate des progrès en matière de réduction de la protection au sein de l'OMC et d'autres organismes.

Lorraine Eden a également souligné que, à mesure que de nouveaux accords commerciaux préférentiels sont signés et que le système mondial d'ententes régionales se complique, il devient plus difficile d'harmoniser les RO de deux pays. Par conséquent, si cet objectif mérite d'être poursuivi, il est souhaitable d'aller de l'avant le plus tôt possible.

Les RO de l'ALENA : le temps d'un changement

En ce qui concerne les RO, les participants étaient pratiquement unanimes. Ils considéraient la modification des RO de l'ALENA comme un objectif beaucoup plus facilement réalisable à court terme. Essentiellement, les RO compliquent la vie des entreprises, et tout facteur faisant obstacle à la capacité des exportateurs de saisir des occasions entraîne des coûts de bien-être. Les participants estimaient que le Canada doit s'efforcer d'assouplir les RO de l'ALENA.

À vrai dire, le gouvernement du Canada a déjà amorcé le processus. Les ministères des Finances et des Affaires étrangères participent activement à un processus de consultation sur les RO de l'ALENA. En décembre 2003, ils ont invité les Canadiens intéressés à participer à une consultation sur l'harmonisation des tarifs de la NPF avec les États-Unis et le Mexique et la libéralisation des RO de l'ALENA. Il est essentiel d'obtenir la contribution de l'industrie avant de donner des conseils en matière de politiques sur des questions aussi techniques. Les États-Unis ont aussi reçu des mémoires, et le Mexique terminera bientôt ses consultations. Les trois pays ont convenu de se réunir à Washington en vue de formuler des recommandations d'ici le 1er janvier 2005 quant à la libéralisation des RO de l'ALENA.

Ceci étant dit, il reste des défis à relever. Par exemple, Daniel Schwanen, de l'Institut de recherche en politiques publiques, a fait remarquer que, lorsque l'ALENA a été négocié, on a adopté les RO pour des motifs protectionnistes et d'autres raisons reflétant le pouvoir de négociation de groupes d'intérêts particuliers. John Whalley a réaffirmé que les RO sont assez mal comprises. Elles sont très spécifiques aux produits et correspondent à un processus de négociation répondant à des préoccupations commerciales. Comme M. Schwanen l'a souligné, nous devons être vigilants pour éviter que d'autres barrières protectionnistes ne remplacent les RO.

En plus du sentiment de protectionnisme, John Helliwell a souligné la prédisposition des entreprises pour le marché intérieur. Nous ne devrions ainsi pas espérer de façon réaliste que l'élimination des RO entraînera soudainement de nouveaux investissements des entreprises américaines au Canada. La frontière ne disparaîtra pas, et la prédisposition pour le marché intérieur continuera d'influencer l'emplacement des nouvelles entreprises. Cependant, M. Helliwell a affirmé que la simplification ou l'élimination des RO favoriserait la croissance des échanges tant bilatéraux qu'internationaux.

Les participants à la table ronde ont souligné à maintes reprises les faibles taux d'utilisation de l'ALENA. Évidemment, le caractère restrictif des

RO de l'ALENA en est notamment responsable. La chute des taux de la NPF, qui réduit l'importance de la préférence accordée à l'ALENA, explique aussi ces faibles taux. En outre, plusieurs participants ont fait remarquer à quel point il devait être difficile et coûteux pour les entreprises de recourir à l'ALENA dans le cas des combinaisons complexes de produits. Pour ces produits, il serait difficile de rendre compte de l'origine des pièces et des intrants intermédiaires. La poursuite de la mondialisation ne fera qu'accentuer ces difficultés. Les problèmes auxquels sont confrontées les petites et moyennes entreprises n'en seraient que plus importants. Comme l'a signalé Lorraine Eden, ces coûts et d'autres encore, tels que les coûts d'observation et d'information, touchent toujours plus durement les petites entreprises.

La question de la gouvernance

En plus des trois questions abordées ci-dessus, plusieurs autres enjeux méritent d'être mentionnés. Le professeur Bill Dymond, de l'Université Carleton, a fait valoir qu'il fallait mener des recherches sur les questions de gouvernance. Il serait bon selon lui de trouver des façons de résoudre les problèmes sans recourir aux traités officiels, que ce soit au moyen d'une union douanière ou d'un autre arrangement « ALENA-plus ». Il a attiré l'attention sur ce qui s'est passé au sein de l'Union européenne, où des institutions officieuses ont été créées pendant un certain nombre d'années.

De temps à autre, on a rappelé à l'auditoire que de nombreuses autres questions importantes compromettaient les relations transfrontalières, telles que les différences de réglementation et de normes et les obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre. C'est pourquoi John Whalley a affirmé que les discussions avec les États-Unis devraient aller au-delà des négociations sur un TEC et les RO, et porter sur d'autres obstacles commerciaux.

Il faut axer les recherches analytiques sur les raisons pour lesquelles le recours à l'ALENA est si faible. Il faudrait insister davantage sur la question des petites et moyennes entreprises et des défis supplémentaires qu'elles doivent relever pour profiter des occasions offertes par l'ALENA.

John Curtis, de Commerce international Canada, a aussi souligné que les RO ne prennent pas en compte les services et que, en dehors des politiques commerciales, il existe des questions liées au taux de change et à l'investissement qui constituent également d'importants problèmes.

Mot de la fin et perspectives

Dans le contexte du Projet du PRP sur les liens nord-américains, la table ronde sur l'« évolution vers une union douanière » a été très utile.

Si l'établissement d'une véritable union douanière avec les États-Unis ne constitue pas une possibilité réaliste pour certains participants à ce stade-ci, tous s'entendent pour dire qu'il faut déployer des efforts afin de réduire les effets restrictifs et coûteux des RO sur les échanges bilatéraux entre le Canada et les États-Unis.

Toutefois, selon certains participants à la table ronde, il faudra axer la recherche future sur une meilleure compréhension des RO de l'ALENA. Parmi ces participants figure Danielle Goldfarb, qui propose de mener des recherches analytiques de nature sectorielle plus détaillées et ventilées, compte tenu de l'importance des possibilités sectorielles en matière d'harmonisation des tarifs et de libéralisation des RO de l'ALENA. À cet égard, Lorraine Eden a proposé d'évaluer la satisfaction des entreprises du secteur des périphériques d'ordinateur quant aux règles harmonisées dans leur secteur. Elle a proposé de mener une enquête de suivi auprès d'autres industries afin de déterminer de nouveaux candidats à l'harmonisation des RO. Comme l'a souligné Benoit Robidoux, une meilleure compréhension des liens sectoriels permettra d'évaluer en quoi l'harmonisation des RO d'un secteur est susceptible d'influencer les autres secteurs. Les conséquences des RO sur les intrants intermédiaires et le contenu régional de même que sur le déplacement des échanges sont très importantes. Ce type de recherche permettrait également de comprendre les conséquences sectorielles et régionales de l'ALENA.

De plus, la table ronde a permis de cerner de nouveaux problèmes et des défis futurs. À cet égard, il faut axer les recherches analytiques sur les raisons pour lesquelles le recours à l'ALENA est si faible. Il faudrait insister davantage sur la question des petites et moyennes entreprises et des défis supplémentaires qu'elles doivent relever pour profiter des occasions offertes par l'ALENA. Ce type de recherche doit permettre d'examiner les conséquences de l'ALENA dans le cadre des décisions d'affaires et d'investissement.

Si la question de la faisabilité d'une véritable union douanière n'a pas encore été tranchée, les participants ont fait valoir que des occasions de revoir bon nombre de ces questions se présenteront dans tout nouvel élargissement de l'ALENA ou toute entente commerciale régionale concernant le Canada et les États-Unis. Les questions de gouvernance occuperont probablement une part très importante des discussions relatives aux

arrangements « ALENA-plus », et la création d'institutions officieuses jouera un rôle dans la définition de l'entente finale. Par conséquent, la recherche doit se poursuivre sur l'importance accrue des institutions et des liens officieux, et sur leur rôle dans le processus d'intégration entre le Canada et les États-Unis.

Renvois

Appiah, Alex Jameson. 1999. « Applied General Equilibrium Model of North American Integration with Rules of Origin ». These de doctorat. Burnaby : université Simon Fraser.

Australie. Commission de la productivité. 2003. « Rules of Origin under the Australia-New Zealand CER Trade Agreement Interim Research Report », Canberra.

Brown, Drusilla K., Alan V. Deardorff, and Robert Stern. 2003. "Impacts on NAFTA Members of Multilateral and Regional Trading Arrangements and Tariff Harmonization." In *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, dir. Richard Harris, Calgary: University of Calgary Press.

Cadot, Oliver, Jaime de Melo, Antoni Estevadeordal, Akiko Suwa-Eisenmann et Bolormaa Tumurchudur. 2002. « Assessing the Effect of NAFTA's Rules of Origin », Mimeo.

Carrere, Céline et Jaime de Melo. 2003. « A Free Trade Area of the Americas: Any Gains for the South ». Allocution présentée au troisième forum du *Regional Integration Network*, Uruguay, 15-18 decembre 2003.

Estevadeordal, Antoni. 2000. « Negotiating Preferential Market Access: The Case of the North American Free Trade Agreement », *Journal of World Trade 34*, 1.

———, et Kati Suominen. 2004. « Rules of Origin: A World Map and Trade Effects ». Mimeo, article présenté lors du forum PRP/CRSHC.

Ghosh, Madanmohan et Someshwar Rao. 2004. « Economic Impacts of a Possible Canada-US Customs Union: A Dynamic CGE Model Analysis ». Ottawa : Industrie Canada.

Krueger, Anne O., 1995. « Free Trade Agreements versus Customs Unions », NBER Working Paper No. W5084. Cambridge, MA: NBER.

Projet de recherche sur les politiques. 2003. « Le Projet sur les liens nord-américains : mise au point du programme de recherche », Document de travail.

Notes

1 Appiah modelise les règles d'origine de l'ALENA comme modification de la classification tarifaire et comme contenu à valeur régionale. Le changement de classification tarifaire s'évalue approximativement – en termes de pourcentage accru de valeur ajoutée par unite d'intrant de l'étranger requis pour entrainer le changement de classification tarifaire. Son modèle intermédiaire simule un changement de classification tarifaire équivalant à 30 % de la valeur ajoutée par unite de coût des intrants de l'etranger.

2 En appliquant le tarif NPF à tous les pays du monde entier (à l'exception de la République populaire de Corée et de la Libye), le Canada l'utilise plus comme un taux de base ou un taux non préferentiel. En 1998, les États-Unis a renommé NPF qui devient NTR étant donné que la plupart des nations ont ce statut d'echange avec les Etats-Unis.

3 Brown et coll. (2003) et Appiah (1999) ont estimé que les avantages globaux et les effets distributifs de l'adoption d'un tarif extérieur commun dépendent de la maniere dont ce TEC est calculé. Bien que les résultats de ces deux études soient instructifs, l'inclusion d'un troisième pays (le Mexique) n'offre pas une indication fiable des effets économiques probables d'une union douaniere entre le Canada et les Etats-Unis.

4 Les quatre exposés suivants présentés à la table ronde sont à la disposition du public sur demande auprès du PRP. Communiquez avec Bob Kunimoto au (613) 943-2401 ou à l'adresse r.kunimoto@prp-rpp.gc.ca.

Estevadeordal, Antoni et Kati Suominen, 2004. *Rules of Origin: A World Map and Trade Effects.*

Ghosh, Madanmohan et Someshwar Rao, 2004. *Répercussions économiques d'une éventuelle union douaniere canado-américaine : résultats de simulations à l'aide d'un modèle EGC dynamique.*

Kunimoto, Bob et Gary Sawchuk, 2004. *Vers l'union douaniere : une analyse de la situation.*

Mirus, Rolf et Katrin Hoffman, 2004. *Estimating Potential Savings from Streamlining Tariffs Among NAFTA Partners: An Alberta Perspective.*

LE COIN DU LIVRE

Penser l'Amérique du Nord

À l'occasion du 15e anniversaire de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et du 10e anniversaire de l'Accord de libre-échange nord-américain, l'Institut de recherche en politiques a tenu, en octobre 2003, son deuxième congrès sur *L'Art de l'État*, dont le thème est intitulé « Thinking North America: Prospects and Pathways. » Les résultats de cet événement seront publiés dans huit folios qui seront diffusés entre mars et octobre 2004. Les folios seront diffusés séparément, mais forment un recueil explorant une gamme variée de questions sur l'Amérique du Nord.

Les folios diffusés à ce jour comprennent :

Fry Earl. « The Role of Subnational Governments in North American Integration », IRPP, 18 mars 2004.

Hart Michael. « A New Accommodation with the United States: The Trade and Economic Dimension », IRPP, 17 mars 2004.

Schwanen Daniel. « Deeper, Broader: A Roadmap for a Treaty of North America », IRPP, 20 aril 2004.

Pour plus de renseignements, veuillez consulter le site Internet de l'IRPP à l'adresse suivante : <www.irpp.org>.

Répercussions économiques d'une éventuelle union douanière canado-américaine

Madanmohan Ghosh et Someshwar Rao[1]
Industrie Canada

Au Canada, les relations canado-américaines font l'objet de nombreux débats publics. Beaucoup d'analystes et d'observateurs politiques ont fait diverses propositions afin d'élargir et d'approfondir l'ALENA, dont les suivantes : l'harmonisation des mesures à la frontière et des procédures relatives aux douanes, à l'immigration et aux réfugiés, une plus grande coopération dans la lutte contre le terrorisme, la reconnaissance mutuelle des procédures et pratiques réglementaires du Canada et des États-Unis, la libre circulation de la main-d'œuvre entre les deux pays, le remplacement des droits compensateurs ou antidumping dans les deux pays par une loi commune sur la concurrence, l'union monétaire ou une devise commune, l'harmonisation des tarifs canadiens et américains vis-à-vis des pays non membres de l'ALENA (tarifs extérieurs communs) et l'élimination des règles d'origine de l'ALENA.

Toutefois, il existe peu d'analyses sur les répercussions économiques de ces diverses propositions de renforcement de l'ALENA. Cet article vise à examiner les répercussions économiques d'une union douanière entre le Canada et les États-Unis sur les industries canadiennes, à l'aide d'un modèle d'équilibre général dynamique (EGC) visant plusieurs pays et plusieurs secteurs[2].

Le modèle est calibré selon les données de référence de la base GTAP de 1997 (GTAP 2001). Nous disposons de données GTAP (Global Trade Analysis Project) pour 65 pays et régions, et pour 54 secteurs industriels. Néanmoins, afin de rendre les résultats de simulation plus faciles à gérer, nous avons divisé l'ensemble des données GTAP en sept régions/pays et en huit grands secteurs industriels. Les sept régions sont les suivantes : le Canada, les États-Unis, le Mexique, Mercosur, le reste de l'Amérique latine, l'Europe et le reste du monde[3]. Les huit principaux secteurs industriels sont : l'agriculture, la transformation des aliments, les industries à forte intensité de ressources, les industries textile, manufacturière et automobile, la machinerie, l'électronique, ainsi que les services.

Le modèle que nous utilisons repose sur l'hypothèse du plein emploi. De plus, dans ce modèle, l'offre de main-d'œuvre est exogène et ne réagit pas aux changements des salaires réels. Ce qui signifie que l'emploi total à l'échelle de l'économie ne dévie pas des hypothèses de base des simulations. Dans le modèle toutefois, l'accumulation du capital est endogène. De plus, dans les simulations, la structure industrielle de l'emploi et du capital répond aux changements dans les variables économiques.

Les variables monétaires ne jouent aucun rôle dans le modèle. Par conséquent, nous ne pouvons traiter les impacts cycliques sur les marchés des produits et sur le marché du travail à l'aide des modèles EGC. Cependant, ces modèles rendent bien l'effet des politiques commerciales et fiscales sur la nouvelle répartition du capital et de la main-d'œuvre entre les secteurs industriels. Les modèles EGC sont donc en mesure de bien rendre compte du gain global en efficience provenant de cette nouvelle répartition de l'emploi et du capital.

Conception des simulations

L'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange (ZLE) est tolérée en tant qu'exception au principe fondamental de non-discrimination selon l'article XXIV du GATT. Une union douanière regroupe des pays qui éliminent tous les tarifs commerciaux entre eux mais maintiennent des tarifs extérieurs communs sur les échanges avec d'autres pays, qui ne font pas partie de l'union (ce qui déroge techniquement au principe de la nation la plus favorisée). Sur le plan historique, cette exception a été conçue afin de permettre la formation de la Communauté économique européenne (CEE) en 1958. Elle était basée sur le concept selon lequel ces associations, bien que discriminatoires,

Les auteurs travaillent à la Direction générale de l'analyse de la politique micro-économique d'Industrie Canada. Madanmohan Ghosh est économiste et Someshwar Rao, directeur.

ne pouvaient déroger au principe que dans la mesure où ces dérogations auraient un effet équivalent aux politiques et aux pratiques appliquées avant cette entente préférentielle et que cette préférence devait englober « l'essentiel des échanges commerciaux » entre les pays participants[4].

Afin de simuler les répercussions économiques d'une union douanière canado-américaine, nous commencerons par analyser les répercussions des tarifs extérieurs communs (TEC) du Canada et des États-Unis sur les pays non membres de l'ALENA ainsi que celles de l'élimination de tous les tarifs existants entre le Canada et les États-Unis. Nous avons deux scénarios possibles en ce qui a trait aux tarifs extérieurs communs. Dans le premier, les tarifs extérieurs communs sont assimilés aux droits tarifaires minimum imposés par le Canada et les États-Unis aux pays non membres de l'ALENA dans les grands secteurs industriels. Dans le deuxième scénario, on assimile les droits tarifaires des États-Unis aux tarifs extérieurs communs des deux pays vis-à-vis des pays non membres de l'ALENA.

Dans un troisième scénario, nous simulons les répercussions de l'élimination des règles d'origine de l'ALENA afin de permettre l'importation canadienne et américaine de produits provenant de pays non membres de l'ALENA. Les règles d'origine précisent les conditions d'octroi d'un tel privilège[5]. Selon l'ALENA, l'importateur doit remplir et signer un certificat d'origine des produits et le présenter aux autorités douanières avant qu'on lui accorde un traitement tarifaire préférentiel. Les droits de douanes entre le Canada et les États-Unis sur presque tous les produits admissibles à titre de produits d'origine sont éliminés, et ces droits sont peu élevés ou nuls pour l'échange de ces produits entre le Mexique et les États-Unis. Si un produit n'est pas admissible aux tarifs préférentiels de l'ALENA, il est assujetti aux droits tarifaires de la nation la plus favorisée (NPF).

La justification économique des règles d'origine est qu'elles sont nécessaires pour empêcher le détournement des courants commerciaux et protéger les industries nationales contre les pays non membres. Toutefois, les règles d'origine entraîneront le détournement des échanges des pays non-membres de l'ALENA vers les pays membres, ce qui entraîne une mauvaise affectation des ressources productives dans les pays membres. Par exemple, les tarifs préférentiels en faveur des pays membres de l'ALENA peuvent détourner les choix d'intrants des entreprises d'une source peu coûteuse à l'extérieur de l'ALENA vers une source coûteuse au sein de l'ALENA, ce qui débouche sur un manque d'efficience sur le plan de la production. En plus de ces allocations peu efficientes des ressources, ces restrictions commerciales entraînent des dépenses administratives importantes pour les importateurs et les exportateurs. De plus, les gouvernements doivent payer les coûts de la gestion des règles d'origine imposées.

L'estimation des coûts d'observation entraînés par ces règles d'origine dans l'Association européenne de libre-échange (AELE) se situe entre 1,4 et 5,7 % de la valeur des exportations (Golfarb, 2003). Si nous appliquons ces mêmes tarifs aux exportations canadiennes vers les États-Unis, le Canada pourrait réaliser des économies de 4 à 18 milliards de dollars annuellement en éliminant les règles d'origine de l'ALENA. Appiah (1999) estime que le coût économique des règles d'origine de l'ALENA pour le Canada se situe entre 0,3 et 3 % du PIB selon la structure du modèle utilisé.

Le modèle que nous utilisons est capable de déterminer les manques d'efficience dans les allocations résultant du détournement des courants commerciaux provoqué par les tarifs préférentiels. Dans une tentative pour cerner les gains d'une réduction des dépenses administratives des importateurs canadiens et américains, dans le scénario expérimental, nous alignons les taux de la NPF sur les taux de l'ALENA au Canada, au Mexique et aux États-Unis. Cette hypothèse repose sur une observation faite par plusieurs analystes, selon laquelle la plupart des importateurs et des exportateurs préfèrent payer la différence de tarif plutôt que d'effectuer tout le travail administratif nécessaire. Cependant, nous reconnaissons que nous risquons de surestimer les gains provenant de l'élimination des règles d'origine avec notre hypothèse de réduction uniforme des tarifs de la NPF par rapport à ceux de l'ALENA. Les gains simulés et les transferts intersectoriels sur le plan de la main-d'œuvre et du capital pourraient être considérés comme des estimations de la limite supérieure. Le manque de micro-données détaillées sur les importations des pays membres et non membres de l'ALENA nous empêche de modéliser les gains d'efficacité de la production résultant de l'élimination des distorsions dans les choix d'intrants des entreprises.

Dans la quatrième et la cinquième simulations, nous combinons le troisième scénario, soit l'élimination des règles d'origine, avec les deux scénarios sur les tarifs extérieurs communs.

Résultats des simulations

Répercussions économiques des tarifs extérieurs communs

La réduction des droits tarifaires entraîne celle des prix des importations et stimule les échanges commerciaux et la consommation au Canada et aux États-Unis. Elle entraîne de plus des transferts intersectoriels de capital et de main-d'œuvre, ce qui débouche sur des gains d'efficience quant à l'allocation des ressources et de PIB réel.

Les répercussions sur le plan macroéconomique sont très similaires dans les deux simulations avec TEC, car la réduction de la moyenne des droits est plus ou moins identique dans les deux scénarios : -0,91 et -0,87 point de pourcentage, respectivement. Le flux des échanges commerciaux augmente de 4 à 5 % dans les deux scénarios. Les prix des produits de consommation

baissent d'environ 1 %, ce qui entraîne une hausse de 0,1 % des dépenses réelles des consommateurs. Le PIB global ou la valeur ajoutée augmente légèrement, entre 0,07 et 0,09 %. Comme il fallait s'y attendre, les gains économiques provenant des tarifs extérieurs communs des États-Unis sont beaucoup plus réduits que ceux du Canada, car la réduction des droits moyens n'est que de 0,08 à 0,23 point de pourcentage. De plus, les échanges commerciaux jouent un rôle bien moins important dans l'économie américaine que dans l'économie canadienne.

Élimination des règle d'origine de l'ALENA

Comme nous l'avons signalé précédemment, on arrive à l'élimination des règles d'origine de l'ALENA en alignant les droits tarifaires de la NPF sur ceux de l'ALENA. Cette opération exige une réduction de 2,11 points de pourcentage de la moyenne des droits au Canada, de 0,6 point aux États-Unis et de 5,72 points au Mexique. Par conséquent, les gains résultant de l'élimination des règles d'origine sont nettement plus élevés que ceux qui proviennent des tarifs extérieurs communs du Canada et des États-Unis. Les échanges commerciaux du Canada augmentent d'environ 13 %, ce qui correspond à un gain de PIB réel ou de valeur ajoutée de 1 %. Le PIB des États-Unis augmente de plus de 0,1 % et celui du Mexique, lui, augmente de plus de 5 % en raison de l'élimination des règles d'origine.

Union douanière

Ce scénario juxtapose les tarifs extérieurs communs et l'élimination des règles d'origine. Les résultats des simulations donnent à penser qu'une union douanière canado-américaine augmenterait le PIB réel du Canada de 1,1 %, celui des États-Unis de 0,1 % et celui du Mexique de plus de 5 %. Comme on s'y attendait, l'offre intérieure de produits de consommation au Canada baisse en raison de l'augmentation de la pénétration des importations sur le marché intérieur, alors que les exportations américaines au Canada augmentent de plus de 25 %, et les exportations mexicaines de plus de 40 % dans les deux simulations. Par contre, les exportations canadiennes au États-Unis augmente également de plus de 25 %.

Les répercussions sur les industries reflètent les changements au niveau des importations et des exportations. Dans les deux simulations d'union douanière, la valeur ajoutée augmente dans tous les secteurs industriels canadiens, hormis le secteur alimentaire, où elle baisse en raison de l'augmentation importante des importations d'aliments. Par ailleurs, les grands bénéficiaires sont le secteur automobile et les secteurs à forte composante technologique. Aux États-Unis, la valeur ajoutée baisse dans les secteurs de l'agriculture et de l'automobile alors que les secteurs de la fabrication et des services y gagnent. Au Mexique, les bénéficiaires seraient le textile, l'automobile et les secteurs à forte composante technologique. Les transferts intersectoriels sur le plan de la main-d'œuvre correspondent aux changements dans la valeur ajoutée et les salaires réels. Au Canada, l'emploi augmentera de façon importante dans les secteurs de l'automobile et de la technologie.

En bref, nos conclusions laissent entendre que les tarifs extérieurs communs et l'élimination des règles d'origine renforceront les liens entre les trois pays membres de l'ALENA et seront avantageux pour les trois. Les résultats des simulations sont très robustes à l'égard des valeurs des paramètres clés de ce modèle.

Renvois

Appiah, Alex Jameson. 1999. *Applied General Equilibrium Model of North American Integration With Rules-of-origin*, thèse de doctorat, Simon Fraser University.

Brenton, Paul, et Martin Manchin. 2003. « Making EU Trade Aggrements Work: The Role of Rules of Origin », *World Economy*, 26(5): 755-769.

Ghosh, Madanmohan, et Rao Someshwar. 2004. *Economic Impacts of a Possible Canada-U.S. Customs Union: Simulation Results from a Dynamic CGE Model*. Mimeo, Direction de l'analyse de la politique micro-économique, Industrie Canada.

Goldfard, Danielle. 2003. « The Road to a Canada-U.S. Customs Union: Step-by Step or in a Single Bound? », C.D. Howe Institute Commentary, C.D. Howe Institute.

GTAP. 2001. *Global Trade, Assistance, and Production: The GTAP 5 Data Package*. Centre for Global Trade Analysis, Purdue University.

Lavoie, Claude, Marcel Merette, et Mokhtar Souissi. 2001. « A Multi-sector Multi-country Dynamic General Equilibrium Model with Imperfect Competition », document de travail du ministère des Finances n° 2001-10.

Notes

1 Cet article est une version abrégée de « Economic Impacts of a Possible Canada-U.S. Customs Union: Simulation Results from a Dynamic CGE Model ». Les auteurs tiennent à remercier Renée St-Jacques, économiste en chef à Industrie Canada pour ses judicieux conseils sur une version préliminaire de cet article.

2 Le modèle que nous utilisons est une version exhaustive du prototype de Lavoie et coll. (2001).

3 Pour notre propos, MERCOSUR comprend l'Argentine, le Brésil, et l'Uruguay (ne disposant pas de données sur l'économie du Paraguay dans notre base, nous n'avons pas tenu compte de ce pays).

4 Cet article est un exception majeure au principe de la NPF du GATT et de l'article principal traitant des unions douanières et des ALE.

5 Pour un bon aperçu des règles d'origine et de leurs conséquences sur l'intégration régionale, voir Brenton (2003).

Régions économiques en Amérique du Nord

Pierre-Paul Proulx
Projet de recherche sur les politiques

Le gouvernement fédéral ainsi que les administrations provinciales, régionales et métropolitaines doivent cerner clairement les spécialisations des diverses régions métropolitaines au Canada, mais également à l'échelle nord-américaine, voire mondiale. Il leur faut bien saisir la nature des moteurs de la croissance des villes-régions, et mettre sur pied des initiatives stratégiques qui renforceront leur position concurrentielle afin que celles-ci s'adaptent à l'évolution constante du processus d'intégration économique. Dans le cadre du projet intitulé Liens nord-américains, le PRP mène un programme de recherche sur les régions économiques susceptibles d'aider les gouvernements à atteindre ces objectifs.

Cet article examine les analyses théoriques récentes et les résultats d'études empiriques qui expliquent l'importance grandissante de l'agglomération d'activités économiques dans des grappes industrielles locales-régionales-métropolitaines, transfrontalières (p. ex. dans les provinces et états rapprochés géographiquement les uns des autres) et trans-régionales (situées loin l'un de l'autre mais faisant partie de la même grappe). Les données sur la population, l'emploi, le PIB et le revenu personnel présentées visent à décrire les principales caractéristiques de la recomposition de l'activité économique en Amérique du Nord. Notre programme de recherche est loin d'être terminé et à ce stade, nous visons simplement à fournir un aperçu des questions et hypothèses qui guident la recherche.

Importance grandissante de grappes industrielles locales, transfrontalières et transfrontières

L'intérêt accru que suscitent les regions économiques est fondé sur des notions théoriques et les résultats d'études empiriques récentes, qui révèlent que les régions économiques qui fonctionnent bien, et les grappes industrielles que l'on y trouve, contribuent de manière positive à la croissance et à la productivité. Ainsi une performance accrue des diverses régions économiques dans une économie nord-américaine de plus en plus intégrée devrait-elle susciter une meilleure performance des provinces canadiennes et du Canada, de l'Amérique du Nord et du monde.

Trois grands facteurs, étroitement liés, jouent un rôle clé dans ce processus d'intégration et ils sont particulièrement pertinents pour bien saisir l'importance grandissante des grappes industrielles, définies en terme de concentration géographique des industries de produits finis, leurs chaînes d'approvisionnement, des autres industries qui partagent avec elles des affinités en technologie ou en capital humain et d'autres organismes d'aide spécifiques, p. ex. les universités, les installations de R&D et les investisseurs en capital de risque[1].

Le premier est le rôle croissant des économies d'urbanisation en général, et des économies de localisation en particulier, dans un contexte exigeant sans cesse de nouvelles innovations, surtout dans les domaines de l'information, du savoir et des technologies. La proximité géographique est plus importante sur le plan de l'innovation technologique. Des analyses récentes de données sur le brevetage ont démontré que les inventeurs ont davantage recours au savoir local qu'au savoir étranger, et davantage au savoir en provenance de régions métropolitaines qu'à celui venant de l'extérieur (Sonn et Storper, 2003).

L'intégration crée au sein des marchés locaux une concurrence entre produits identiques ou semblables en provenance d'endroits différents, et les entreprises doivent innover sans cesse plus rapidement pour pouvoir y faire face. Selon Sonn et Storper, il devient de plus en plus difficile de codifier et de normaliser le savoir à mesure que s'accélère le flux de l'information. Les entreprises d'une même region tissent

Pierre-Paul Proulx est conseiller senior du Projet de recherche sur les politiques et chercheur associé au Centre d'études internationales et mondialisation, Université du Québec à Montréal.

alors des liens entre elles afin de se maintenir au courant de toute nouvelle information utile.

Maskell et Lorenzen (2003) affirment que les grappes industrielles constituent des marchés où marchandises, services et savoir font l'objet d'échanges entre membres du regroupement, ce qui n'empêche pas ceux-ci de traiter avec des fournisseurs et des clients d'ailleurs. Les grappes industrielles abaissent les barrières à l'acquisition et à l'utilisation du savoir produit ou utilisé localement, ou importé de firmes membres de la même grappe industrielle de l'extérieur. Les nouvelles entreprises se joignant à des grappes industrielles s'évitent l'étape de la cueillette d'information sur le contexte d'affaires régnant en dehors de leur regroupement.

Un deuxième facteur fait des régions et de la spécialisation de leurs grappes industrielles des éléments de plus en plus importants du point de vue d'objectif en matière de politiques. Il s'agit de la tendance croissante des entreprises à restructurer et à relocaliser leurs diverses unités dans des régions spécialisées en production, en finance, ou en commercialisation.

Bien que contre-intuitive, l'analyse quantitative révèle que les réductions de coûts de transmission de l'information, utiles à la localisation à l'étranger d'activités à moindre valeur ajoutée, ont accru l'importance des interactions directes dans les villes et régions, ce qui constitue notre troisième facteur fondamental.

Néanmoins, les entreprises membres de grappes bénéficient d'externalités positives à la fois locales et non locales. Certaines entreprises font partie des grappes nord-américaines voire mondiales. Les plus grandes entreprises en grappes locales agissent également comme structures de réseaux entre les composantes régionales. D'où l'importance pour nous de distinguer dans ce projet les grappes industrielles transfrontalières (entreprises et institutions situées dans des régions métropolitaines des provinces et états qui sont proches les unes des autres) des grappes industrielles trans-régionales (entreprises situées à une certaine distance les unes des autres, mais reliées par des systèmes technologiques et des chaînes de valeur).

La plus grande capacité concurrentielle des grappes industrielles dans certaines régions canadiennes s'acquiert parfois au détriment des grappes constituées aux États-Unis ou ailleurs à l'étranger. Il ne s'agit cependant pas d'une situation de jeu à somme nulle. La participation conjointe des entreprises canadiennes et états-uniennes dans le cadre d'une même grappe transfrontalière voire trans-régionale peut donner à ces entreprises une longueur d'avance sur les entreprises à l'étranger. Ce qui peut constituer un nouvel élément dans une quatrième option commerciale éventuelle pour le Canada (p. ex. la diversification par l'intégration de grappes industrielles nord-américaines).

La participation conjointe des entreprises canadiennes et états-uniennes dans le cadre d'une même grappe transfrontalière voire trans-régionale peut donner à ces entreprises une longueur d'avance sur les entreprises à l'étranger. Ce qui peut constituer un nouvel élément dans une quatrième option commerciale éventuelle pour le Canada.

Quelques caractéristiques de l'intégration et de la régionalisation en Amérique du Nord

L'étude des données sur la population, l'emploi, le revenu personnel et les flux d'échange des macro-régions, états et provinces, et régions métropolitaines révèle que la recomposition territoriale de l'activité économique est un phénomène continu. Des analyses préliminaires semblent indiquer une baisse dans la région du Nord-est et celle des Grands Lacs (mis à part quelques exceptions au niveau métropolitain), un déclin relié à la dissipation dans la ceinture manufacturière des États-Unis, et une métropolisation accrue.

Tendances démographiques au Canada et aux États-Unis

Entre 1950 et 1996, le pourcentage du total de la population des régions métropolitaines dans le Nord-Est a baissé de 34 % à 20 %, et dans le Midwest de 29 % à 24 %. Le Sud a vu son pourcentage augmenter pour passer de 23 % à 33 %, et l'Ouest de 14 % à 23 % (Pack, 2002).

Une étude récente, effectuée par Rappaport (2003), portant sur le déclin et la croissance des régions urbaines des États-Unis entre 1950 et 2000 a confirmé un déplacement régional de population du Nord-est et du Midwest vers le Sud et l'Ouest, et des grandes villes vers les banlieux, mais à un rythme plus modéré au cours des années 1980 et 1990 que plus tôt. Rappaport a également montré qu'à l'intérieur de chaque région, certaines régions métropolitaines ont augmenté plus vite que d'autres. Les villes enregistrant une baisse continuelle ont tendance à être situées dans le Nord-est et le Midwest, tandis que celles en augmentation continue se trouvent dans le Sud et l'Est; celles-ci ont également connu une perte de population inférieure à la moyenne dans les banlieux

et une croissance supérieure à la moyenne des régions métropolitaines. Les villes ayant supprimé les baisses de population sont éparpillées dans l'ensemble du pays[2].

Les données suivantes sur la croissance démographique entre 1980 et 2002 sont tirées de Poitras et Sawchuk (2003). À l'échelle nationale, les taux de croissance démographique sont semblables, soit 1,13 au Canada et 1,10 aux États-Unis, mais l'on constate de grandes disparités entre les régions.

Les taux annuels moyens de croissance démographique dans les provinces ont été les suivants entre 1980 et 2002 :

Croissance démographique annuelle moyenne des provinces, 1980-2002

Provinces de l'Atlantique	0,23 %
Québec	0,62 %
Ontario	1,47 %
Prairies	0,35 %
Alberta	1,61 %
Colombie-Britannique	1,89 %
Territoires	1,60 %

Pendant cette même période, la croissance démographique annuelle moyenne des régions des États-Unis était la suivante :

Croissance démographique annuelle moyenne des régions, É.-U. 1980-2002

Nord-est	0,62 %
Mideast	0,49 %
Grands lacs	0,42 %
Plaines	0,57 %
Sud-est	1,38 %
Sud-ouest	1,96 %
Rocheuses	1,74 %
Extrême Ouest	1,85 %

Au cours de la dernière décennie, c'est-à-dire de 1990 à 2001, les macro-régions d'Amérique du Nord ont connu les taux de croissance démographique les plus rapide, comme suit :

Croissance de la population de macro-régions nord-américaines choisies, 1990-2001

Rocheuses	29,1 %
Sud-ouest	25,8 %
Colombie-Britannique	24,6 %
Sud-est	18,2 %
Extrême Ouest	18,3 %
Ontario	15,5 %
Prairies	12,2 %
Plaines	9,5 %
Grands lacs	9,0 %

Source : PRP, banque de données sur l'Amérique du Nord

Des tableaux présentés ci-dessus, plusieurs points méritent d'être soulignés :

- la présence de la Colombie-Britannique et de l'Ontario dans le groupe des régions à forte croissance démographique;
- certaines régions, telles les Rocheuses et la Colombie-Britannique, ont connu une croissance semblable à celle de la zone du Sud-ouest, généralement considérée comme la région économique en croissance rapide;
- la zone du sud-est affiche un taux plus élevé que celui de l'Ontario. Cette progression soulève la question suivante : l'Ontario commencerait-elle à ressentir les effets de la disparition l'industrie manufacturière, un phénomène observé aux États-Unis, comme nous le verrons plus loin.

Une série de facteurs peut expliquer ces tendances, notamment les salaires et les prix des terres moins élevés dans le Sud, les changements technologiques, l'apparition de l'air climatisé, le vieillissement de la population, la pénétration des exportations, le réseau routier national, les projets sur l'eau, les politiques économiques, et la performance relative des grappes industrielles dans différentes régions, une hypothèse que nous vérifions dans le cadre de notre projet.

Évolution de l'emploi et du PIB à l'échelle régionale : macro-régions, provinces et États

L'emploi total a augmenté comme suit entre 1990 et 2002 dans les macro-régions et les régions métropolitaines :

Croissance de l'emploi dans des territoires choisis, 1990-2001

Sud-ouest	43,09 %
Rocheuses	42,97 %
Sud-est	25,10 %
Colombie-Britannique,	24,89 %
Extrême Ouest	20,01 %
Plaines	19,96 %
Prairies	18,42 %
Grands lacs	16,04 %
Ontario	14,89 %
Québec	10,06 %
Provinces de l'Atlantique	8,96 %
Mideast	8,93 %

Source : PRP, banque de données sur l'Amérique du Nord

Étant donné que les cinq premières macro-régions sont les mêmes dans les deux cas, il existe une corrélation positive entre le taux de croissance de la population et celui de l'emploi tels qu'indiquent les tableaux ci-dessus. Le fait que l'Ontario se situe au sixième rang en terme de croissance de la

population, et au neuvième en terme d'emploi, montrent que les effets de l'intégration nord-américaine commencent à l'influencer négativement, comme c'est le cas de la région des Grands lacs, situé au neuvième rang à la fois en terme de croissance de la population et de d'emploi.

Croissance du PIB réel dans les macro-régions des É.U., États, et régions métropolitaines entre 1989 et 2001[3]

Entre 1989 et 2001, le Produit intérieur brut réel (PIB) des États-Unis s'est accru de 3,0 % par année en moyenne[4].

La sous-région des Rocheuses, qui comprend les États du Colorado, de l'Idaho, du Montana, de l'Utah et du Wyoming, a connu la croissance la plus forte (5,0 %). La sous-région des Grands lacs a connu une croissance inférieure à la moyenne nationale (2,7 %), et que la région du Nord-est est la macro-région qui a enregistré la croissance la plus faible (2,3 %).

Les données sur la croissance du PIB entre 1997 et 2002 compilées au niveau des metropolitan statistical area (MSA) et central metropolitan statistical area (CMSA) révèlent que les taux de croissance les plus élevés, soit entre 35 % et 42 %, ont été constatés à Austin, Denver, Houston et San Diego, régions métropolitaines toutes situées dans le sud-ouest des États-Unis.

Les taux de croissance du PIB les plus faibles, soit dans la fourchette de 17 % à 20 %, ont été constatés dans les villes du nord du pays, près de la frontière canadienne : Buffalo, Cleveland, Detroit et Rochester.

Le déplacement de l'industrie automobile vers le sud et la localisation des activités électroniques de haute technologie dans le sud explique certaines des recompositions territoriales de l'activité économique. L'intérêt pour le gouvernement, c'est de déterminer si la performance du Sud-ouest, en général plus dynamique que celle observée dans le Nord-est et Midwest, va influencer négativement les provinces canadiennes et les régions métropolitaines dans le contexte d'une plus grande intégration nord-américaine.

Croissance du revenu personnel dans les régions métropolitaines des É.U. entre 1990-2001

Les données sur la croissance du revenu personnel par région métropolitaine entre 1990 et 2001 indiquent que toutes les régions métropolitaines classées dans les dix premières sont situées dans le sud-ouest des États-Unis.

Exception faite de Honolulu, la dernière de la liste de classement des 141 MSA et CMSA que nous examinons, les régions métropolitaines des États-Unis situées à proximité de la frontière canadienne figurent au bas de la liste des régions classées selon la croissance du revenu personnel entre 1990 et 2001. Il y a cohérence entre ces données et le transfert au sud de l'activité manufacturière.

Dans les années 1970 et 1980, la croissance moyenne du revenu personnel par habitant des régions métropolitaines était comme suit : 14 % et 19 % pour les 250 MSA, 5 % et 32 % pour les MSA du Nord-est, 13 % et 15 % pour les MSA du Midwest, 18 % et 19 % pour les MSA du sud, et 15 % et 17 % pour les MSA de l'ouest (Pack, 2002). Notons le taux d'augmentation extrêmement élevé des MSA du Nord-est.

Une analyse des données sur le revenu personnel par habitant des années 1990 révèle que Boston occupe la cinquième place parmi les dix premières villes avec une croissance de 69 %, Minneapolis la septième avec 67 % et Seattle, la neuvième avec 65 %. Ces résultats montrent que la description du processus de recomposition territoriale comme étant un simple déplacement vers le Sud-est est insuffisante. Le fait que les grappes industrielles soient responsables de ces résultats est une hypothèse que nous sommes en train de vérifier.

Il est intéressant de noter, toutefois, que Boston, Minneapolis et Seattle ne se trouvent pas en tête de liste en termes de croissance du PIB et du revenu personnel. Les données révèlent en effet que l'augmentation de la population dans ces trois régions métropolitaines entre 1990 et 2001 a été relativement faible, soit de 18,6 %, 20,7 % et 7,6 % respectivement, contre 55 % à Austin, 51 % à Phoenix, et 43 % à Atlanta et Raleigh. Or, des données plutôt bonnes à court terme par habitant masquent peut-être des difficultés à venir dans ces régions à moyen et à long termes.

Les données sur la rémunération moyenne du salarié entre 1990 et 2001 soulignent par ailleurs le rôle et l'importance des facteurs locaux et régionaux à l'égard de la croissance économique. La présence de Seattle (3e place) et de Boston (5e place) dans le classement des régions métropolitaines selon ce facteur révèle le rôle déterminant de l'innovation et des technologies de l'information des régions métropolitaines dans le développement économique.

Dispersion de l'activité manufacturière des États-Unis vers le sud, vers l'ouest et vers des régions non métropolitaines

Une analyse préliminaire confirme les résultats obtenus par Holmes et Stevens, soit que l'activité manufacturière états-unienne s'est déplacée vers le sud, l'ouest et des régions non urbaines du pays (2003).

Le déplacement de certaines usines de l'industrie automobile (soit dans le sud-ouest des États-Unis ou dans les maquiladoras mexicaines, et plus récemment en Chine) illustre bien le modèle qui pourrait toucher d'autres secteurs économiques et grappes industrielles au Canada. Le projet du PRP vise à repérer les grappes et

sous-grappes industrielles au Canada dont la position concurrentielle est assez solide pour se développer et fructifier au nord de la frontière, et ce, dans le contexte du processus d'intégration que l'on connaît. Nous voulons également décrire et comprendre les changements des origines des exportations et importations à mesure que l'effet frontalier diminue (Brown, 2003).

Une intégration accrue pourrait se traduire par une complémentarité croissante des échanges nord-sud et interprovinciaux et certaines régions métropolitaines comme Montréal Toronto, Vancouver et Halifax, pourraient développer de nouvelles et vigoureuses activités comme points de transbordement multimodal pour le commerce intra-nord-américain et avec l'étranger.

Métropolisation et commerce inter-régional et international

Une proportion croissante du Produit national brut (PNB) tire sa source des regions métropolitaines (métropolisation). C'est ainsi que nous observons une croisvance du commerce inter-régional et international.

La population et l'emploi ont augmenté plus rapidement dans les régions métropolitaines canadiennes, alors que les régions situées à plus d'une heure de route des agglomérations urbaines de plus de 500 000 personnes vivent actuellement un déclin demographique (Polèse, 2003). Cette situation découle de l'importance croissante de l'information et du savoir dans nos économies, du rôle des économies d'agglomération qui accompagnent les grappes industrielles (particulièrement dans les secteurs de services), de l'importance de la proximité dans le secteur de la fabrication de produits de moyenne technologie et de technologie de pointe, et des restrictions imposées à l'exploitation des ressources primaires.

Création d'une banque de données sur l'Amérique du Nord

L'une des premières tâches entreprises dans le cadre de notre projet a consisté à créer une banque de données qui puisse décrire les dimensions régionales du processus d'intégration au Canada et aux États-Unis. Nous procédons à la compilation de données harmonisées et compatibles aux quatre niveaux suivants de regroupement :

- Canada et États-Unis;
- macro-régions, c'est-à-dire groupes de provinces et huit ou neuf régions des États-Unis, selon Census ou BEA;
- provinces et États; et
- CMSA et MSA aux États-Unis, et RMR (25/27) au Canada.

Les variables à l'étude sont les suivantes : données démographiques, main-d'œuvre et variables macro-économiques, emploi, salaires, nombre d'entreprises, grappes industrielles, quotients de localisation, indices de spécialisation et de localisation en Amérique du Nord.

Notre banque de données nous permettra de procéder à une estimation empirique des déterminants de l'innovation et de la productivité en régions métropolitaines. Une de nos hypothèses veut que l'ampleur du développement des grappes industrielles et leur localisation aideront à expliquer une partie de l'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis.

Par ailleurs, cette banque de données servira au suivi de l'évolution des économies régionales en Amérique du Nord, et à l'évaluation des effets des initiatives stratégiques mises en place.

Statistique Canada et Industrie Canada sont quelques-uns des services qui se sont joints au PRP dans ce projet de création d'une banque de données, qui sera mise à la disposition de tous les ministères du gouvernement fédéral.

Les effets des grappes industrielles sur la performance économique

Les études récentes commencent à documenter, d'une manière acceptable sur le plan empirique, les effets des grappes industrielles en régions métropolitaines sur le niveau et la croissance des salaires, l'innovation, la productivité et les exportations de ces régions.

Dans un article publié récemment sur la performance économique des régions et des grappes industrielles, Michael Porter (2003) présente les résultats de son analyse de régression multiple :

- près de 30 % de l'écart des salaires entre les régions est lié aux écarts de volume de brevetage (activité essentiellement urbaine);
- les secteurs de services commercialisables offrent des salaires moyens de 20 % supérieurs à ceux offerts dans les secteurs de production commercialisable;

- le salaire local moyen est corrélé au salaire moyen des secteurs des échanges commerciaux (r^2 de 0,69 %);
- les économies des États aux É.-U. étaient en moyenne plus concentrées en grappes industrielles exportatrices en 2000 qu'en 1990, ce qui confirme que la spécialisation est un phénomène en croissance en Amérique du Nord; et
- le salaire moyen et le brevetage sont clairement et nettement liés à la proportion des emplois dans les grappes exportatrices fortes (r^2 de 0,377 %).

Une étude récente, publiée par le Brookings Institute, de quatorze régions métropolitaines des États-Unis abritant des entreprises de technologies de pointe, a révélé que ces entreprises se spécialisent dans quelques produits et technologies (Cortwright et Mayer, 2001). L'examen des données sur la concentration des emplois, les quotients de localisation, le volume de brevetage et les flux de capital de risque a pour sa part démontré que la spécialisation constitue les caractéristique des régions métropolitaines plus dynamiques.

Ces conclusions, entre autres, sont à la base de la prescription de politique que nous évaluons actuellement voulant que la spécialisation soit essentielle à la capacité concurrentielle des diverses régions canadiennes dans le contexte de l'intégration économique de l'hémisphère nord-américain.

Un nouveau rôle pour les politiques

Il faudra sans doute, pour donner aux régions métropolitaines et provinces canadiennes les moyens d'une concurrence efficace en Amérique du Nord, en Occident et à l'échelle mondiale, adopter de nouvelles politiques dans un ensemble de domaines.

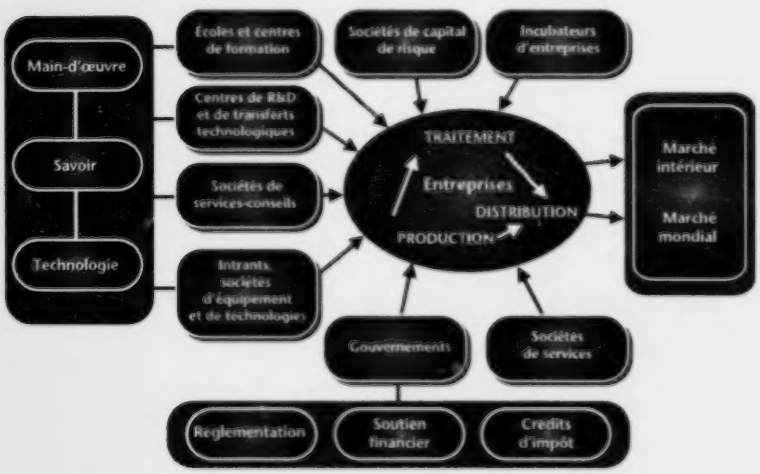
Les politiques adoptées par les administrations fédérale, provinciales et des régions métropolitaines influent sur le développement des zones urbaines de nombreuses manières interdépendantes, comme l'illustre la figure 1.

En plus des relations intergouvernementales, les politiques sectorielles, d'infrastructure, d'éducation, et d'innovation devraient être revues à la lumière des spécialisations de grappes industrielles développées dans les régions canadiennes.

Les gouvernements fédéraux, des États et provinces ainsi que des régions et municipalités, modifient progressivement leur approche en ce qui touche au développement économique. En effet, l'on observe l'attention accrue accordée aux facteurs continentaux, aux déterminants micro-économiques de la croissance, à l'innovation, aux systèmes de production et aux grappes industrielles en région, à l'accessibilité et disponibilité de la technologie, compétences de la main-d'œuvre, disponibilité de capitaux nationaux et investissements étrangers directs, infrastructures multimodales modernes, sans parler des questions liées à la qualité de vie qui attirent et gardent des ressources humaines hautement qualifiées, au capital social et aux préoccupations sociales et environnementales. Nos recherches visent à fournir des renseignements sur ces diverses variables et à estimer leur contribution à la croissance et à la capacité concurrentielle des régions métropolitaines. Le projet du PRP sur les régions économiques devrait, par conséquent, contribuer de manière pertinente aux propositions de politiques visant un meilleur développement économique aux niveaux métropolitain, provincial et national.

FIGURE 1

Composantes d'un système de production



Source : Adapté des études de Michael Porter et d'autres sources européennes et américaines.

Renvois

Acharya, Ram C., Sharma Prakash, et Rao Someshwar, 2003. « Canada-U.S. Trade and Investment Patterns ». In *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, ed. Richard G. Harris. Calgary: Calgary University Press.

- le salaire local moyen est corrélé au salaire moyen des secteurs des échanges commerciaux (r^2 de 0,69 ‰);
- les économies des États aux É.-U. étaient en moyenne plus concentrées en grappes industrielles exportatrices en 2000 qu'en 1990, ce qui confirme que la spécialisation est un phénomène en croissance en Amérique du Nord; et
- le salaire moyen et le brevetage sont clairement et nettement liés à la proportion des emplois dans les grappes exportatrices fortes (r^2 de 0,377 ‰).

Une étude récente, publiée par le Brookings Institute, de quatorze régions métropolitaines des États-Unis abritant des entreprises de technologies de pointe, a révélé que ces entreprises se spécialisent dans quelques produits et technologies (Cortwright et Mayer, 2001). L'examen des données sur la concentration des emplois, les quotients de localisation, le volume de brevetage et les flux de capital de risque a pour sa part démontré que la spécialisation constitue les caractéristique des régions métropolitaines plus dynamiques.

Ces conclusions, entre autres, sont à la base de la prescription de politique que nous évaluons actuellement voulant que la spécialisation soit essentielle à la capacité concurrentielle des diverses régions canadiennes dans le contexte de l'intégration économique de l'hémisphère nord-américain.

Un nouveau rôle pour les politiques

Il faudra sans doute, pour donner aux régions métropolitaines et provinces canadiennes les moyens d'une concurrence efficace en Amérique du Nord, en Occident et à l'échelle mondiale, adopter de nouvelles politiques dans un ensemble de domaines.

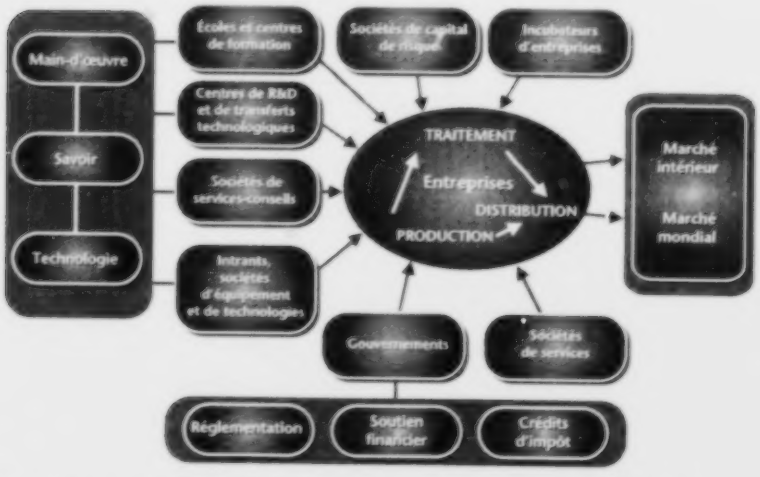
Les politiques adoptées par les administrations fédérale, provinciales et des régions métropolitaines influent sur le développement des zones urbaines de nombreuses manières interdépendantes, comme l'illustre la figure 1.

En plus des relations intergouvernementales, les politiques sectorielles, d'infrastructure, d'éducation, et d'innovation devraient être revues à la lumière des spécialisations de grappes industrielles développées dans les régions canadiennes.

Les gouvernements fédéraux, des États et provinces ainsi que des régions et municipalités, modifient progressivement leur approche en ce qui touche au développement économique. En effet, l'on observe l'attention accrue accordée aux facteurs continentaux, aux déterminants micro-économiques de la croissance, à l'innovation, aux systèmes de production et aux grappes industrielles en région, à l'accessibilité et disponibilité de la technologie, compétences de la main-d'œuvre, disponibilité de capitaux nationaux et investissements étrangers directs, infrastructures multimodales modernes, sans parler des questions liées à la qualité de vie qui attirent et gardent des ressources humaines hautement qualifiées, au capital social et aux préoccupations sociales et environnementales. Nos recherches visent à fournir des renseignements sur ces diverses variables et à estimer leur contribution à la croissance et à la capacité concurrentielle des régions métropolitaines. Le projet du PRP sur les régions économiques devrait, par conséquent, contribuer de manière pertinente aux propositions de politiques visant un meilleur développement économique aux niveaux métropolitain, provincial et national.

FIGURE 1

Composantes d'un système de production



Source : Adapté des études de Michael Porter et d'autres sources européennes et américaines.

Renvois

Acharya, Ram C., Sharma Prakash, et Rao Someshwar, 2003. « Canada-U.S. Trade and Investment Patterns ». In *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, ed. Richard G. Harris. Calgary: Calgary University Press.

Acharya, Ram C., Rao Someshwar, et G. Sawchuk, 2003. « An Analysis of Economic Linkages Between Canada and the United States: Indices of Economic Integration ». Article présenté au 17e colloque biennal de l'Association des études canadiennes au États-Unis, Portland, Oregon, octobre 2003.

Brown, W. Mark, 2003. « Overcoming distance, Overcoming Borders: Comparing American Regional Trade », Statistique Canada, document de recherche en analyse économique, nº 008.

Canada, DFAIT (Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international), 2003. « Fluctuations économiques dans les régions des États-Unis entre 1989 et 2001. » *Le commerce canadien en revue, deuxième trimestre de 2003*, www.dfait-maeci.gc.ca/eet/pdf/EQ22003-fr.pdf.

Coulombe, S., 2003. « International Trade, Interprovincial Trade and Canadian Provincial Growth », programme de publications de recherche, Industrie Canada, document de travail nº 40.

Cortwright, J., et H. Mayer, 2001. *High Tech Specialization: A Comparison of High Technology Centres*. Institute of Portland Metropolitan Studies, Portland State University and Brookings Institution, Survey Series, janvier.

Courchene, Thomas J., 2003. « Regions in North American Integration », *The North American Journal of Economics and Finance* 14 (2): 263-285.

Drennan, Matthew P., 2002. « The Information Economy and American Cities », The Johns Hopkins University Press.

Fezzi, Edward J. et Stuart H. Sweeney, 2002. "Theory, Methods and a Cross-Metropolitan Comparison of Business Clustering." In *Industrial Location Economics*, ed. P. McCann. Cheltenham: Edward Elgar.

Gu, Wulong et Gary Sawchuk, 2003. « Canada's Growing market Integration with the US-With a Focus on Trade » *North American Journal of Finance and Economics*.

Hale, G. E. « L'adaptation à l'intégration nord-américaine, un défi pour le fédéralisme canadien » *Horizons* 6 (3).

Holmes, Thomas J. et John J. Stevens, 2003. « Spatial Distribution of Economic Activities in North America », polycopié, disponible au holmes@econ.umn.edu ou John.J.Stevens@frb.gov.

Hufbauer, G., et J. Schott, 2003. « Prospects for North American Economic Integration: An American Perspective Post-9/11 ». *The Border Papers*. Institut C.D. Howe, Commentaire.

Joung, Yeo, et Angela Ni, 2002. « Agglomeration Effects in the Diffusion of Advanced Manufacturing Technologies », université de Toronto, 20 novembre 2002, polycopié.

Maskell, P., et M. Lorenzen, 2003. « The Cluster as Market Organisation », Unité danoise de recherche sur la dynamique industrielle (DRUID) document de travail nº 03-14.

Nicholson, Peter J., 2003. « De la Croissance : Rendement et perspectives économiques à long terme du Canada » *Observatoire international de la productivité*, automne 2003.

Pack, Janet Rothenberg, 2002. *Growth and Convergence in Metropolitan America*. Brookings Institution.

Poitras, E., et G. Sawchuk, 2003. « North America and Canada's Regions. Facts, Trends and Issues ». Exposé en PowerPoint, 5 décembre 2003.

Polèse, Mario, 2003. Allocution présentée à Industrie Canada en qualité de conférencier invité.

Porter, Michael, 2003. « The Economic Performance of Regions. Measuring the Role of Clusters », assemblée annuelle du The Competitiveness Institute, Gothenburg, Suède, 19 septembre 2003.

Projet de recherche sur les politiques (PRP), 2003. « Capital social : Mise sur une approche fondée sur les », octobre 2003. Document de travail préliminaire.

Proulx, Pierre-Paul, 2003. « Cities, Regions and Economic Integration in North America », in R. Harris, *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*. Calgary : Presses de l'université de Calgary.

Rappaport, J., 2003. « U.S. Urban Decline and Growth 1950 to 2000 », Banque fédérale de réserve de Kansas City.

Schumer, Charles, et Roberts Paul Craig, 2004. « Second Thoughts on Free Trade », *New York Times*, page en regard de l'éditorial, 6 janvier 2004.

Sharpe, A., 2002-03. « Why Are Americans More Productive Than Canadians », Centre d'étude du niveau de vie, rapport de recherche.

Sorin, J.W., et M. Storper, 2003. « The increasing importance of geographical proximity in technological innovation: An analysis of U.S. Patent Citations, 1975-1997 », article rédigé en vue de la conférence *What Do we Know about Innovation? In Honour of Keith Pavitt*, Sussex, 13-15 novembre 2003.

Sulzenko, Andrei, 2003. « L'économie de l'intégration américaine: une vision canadienne », Horizons 6 (3), p. 35-40.

Wall, H., 2002. « NAFTA and the Geography of North American Trade », Banque fédérale de réserve de St. Louis. Document de travail 2000-030.pdf, version révisée en juillet 2002.

Notes

1. À ce stade de notre projet de recherche, nous nous concentrons sur les grappes industrielles locales, régionales et métropolitaines et nous analysons les données pour les institutions politiques et administratives (p. ex. provinces, états, et régions métropolitaines). Les régions économiques ne correspondent vraisemblablement pas avec les institutions politiques et administratives; par conséquent, notre intérêt dans les travaux qui traitent de l'identification des régions économiques (p. ex. Fezzi et Sweeney, 2002).
2. Les villes du Nord-est et Midwest suivantes ont renversé les baisses : Providence, Boston, Jersey City, Worcester, St. Paul, New York City, Minneapolis, Chicago et Kansas City.
3. Cette section provient du MAUI (2003).
4. Données BLS des États-Unis sur le PIB réel, 1996=100. La méthode utilisée exclut la rémunération du personnel des forces armées et des fonctionnaires en poste en dehors des États-Unis.

Le Canada, les États-Unis et leurs valeurs

situations distinctes, copies conformes ou fierté nationale reposant sur d'infimes différences?

Christian Boucher[1]
Projet de recherche sur les politiques

« Il est normal pour [...] des groupes de personnes semblables d'exagérer leurs différences par ailleurs minimes et superficielles. Plus ils se ressemblent, plus ces groupes chercheront des moyens à se distinguer l'un de l'autre [...] le fait de s'unir face aux autres est un comportement humain normal. » – Sigmund Freud, sur le narcissisme des petites différences, 1930.

La comparaison entre le Canada et les États-Unis provoque toujours de vifs débats au sein de la communauté des chercheurs et praticiens dans le domaine des politiques publiques. En ce dixième anniversaire de l'ALÉNA, l'étendue des similitudes et l'écart entre les systèmes de valeurs et les croyances, ainsi que leur évolution au cours de l'histoire, sont aussi importants qu'opportuns aux fins de l'élaboration des politiques. L'on connaît les deux grandes approches en la matière. D'abord la thèse de l'inévitable convergence des valeurs canadiennes vers les valeurs américaines, parallèlement à l'intégration croissante de l'économie canadienne à celle de son voisin du Sud (Inglehart et coll. 1996; Simpson, 2000; Pastor, 2001). Et la thèse de l'imprévisibilité ou le mythe de la convergence des valeurs (Lipset, 1990; Adams, 1997 et 2003 a et b). Par ailleurs, la plupart des disciplines liées aux questions de société ont leur propre explication de la trajectoire des valeurs canadiennes et américaines au cours des deux dernières décennies. Mais existe-t-il entre ces deux thèses des différences qui ne soient purement sémantiques?

La majorité des analystes conviendrait que, globalement, le Canada a plus de choses en commun avec les États-Unis qu'avec les autres pays du G8. Néanmoins, les tendances que suivent les valeurs et croyances au Canada et aux États-Unis, que ce soit au rapprochement ou à l'éloignement, ont une incidence marquée sur les politiques adoptées au Canada. Les liens les plus directs portent sur l'identité nationale, le développement économique régional, la collaboration des institutions et une intégration économique accrue. Le présent article a pour principal objectif d'examiner les caractéristiques communes ou au contraire carrément divergentes des deux sociétés, au moyen principalement des systèmes de valeurs et des croyances de la population, et d'en évaluer la trajectoire pendant la période d'intégration économique accélérée des vingt dernières années.

Perspectives sur l'évolution des valeurs au Canada et aux États-Unis

Sans doute l'argument de la « réglementation » est-il celui qui a été le plus utilisé au cours des dernières décennies pour souligner les divergences de valeurs entre les deux pays. Ainsi, l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* en 1969, puis les travaux de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, et enfin la *Loi sur le multiculturalisme canadien* en 1985, ont souvent été cités en exemples des différences entre le Canada et les États-Unis. Par contre, l'introduction, en 1981, de la Charte canadienne des droits et libertés, qui restreint le pouvoir de l'État au profit d'une protection juridique accrue des droits individuels, a souligné l'américanisation du Canada aux yeux de certains observateurs. Plus récemment, le Canada s'est démarqué à divers égards : contrôle des armes à feu, décriminalisation de la marijuana, mariage de conjoints du même sexe, protocole de Kyoto et guerre en Irak. Le sondeur Frank Graves (2003) a soumis l'hypothèse que *[Traduction]* « la nouvelle trajectoire nord-américaine a peut-être dévié par suite des décisions distinctes des pays nord-américains au sujet de questions telles que la ratification du protocole de Kyoto et la guerre en Irak », mais, résultats de sondages à l'appui, il semble que les « principaux différends (récents) en matière de politiques n'aient pas eu d'effet négatif important

Christian Boucher est un agent principal de recherche en politiques qui travaille pour le Projet de recherche sur les politiques.

ou durable sur les perceptions entre les deux pays; aux États-Unis, cela n'a duré qu'un temps. »

D'autres ont avancé l'argument « historique » pour étayer leur thèse de deux pays différents. Ainsi Lipset (1990) attribue les divergences de valeurs entre le Canada et les États-Unis aux circonstances distinctes qui ont entouré la fondation de chacun des pays, puis à leur parcours historique respectif. Le sondeur Michael Adams suit un raisonnement semblable, affirmant que le Canada et les États-Unis sont *[Traduction]* « fondamentalement distincts », « l'ont toujours été », et que « [les deux pays] ont été séparés à la naissance, puis structurés et dirigés de manières différentes ». Adams laisse également entendre que les principes de base des constitutions et de l'évolution des nations ont divergé dès le départ. Ainsi la vie, la liberté et la poursuite du bonheur sont au cœur de la tradition constitutionnelle américaine, alors que le cadre constitutionnel canadien se fonde essentiellement sur des valeurs de paix, d'ordre et de bonne gouvernance. Adams poursuit en affirmant que le Canada s'est bâti sur fonds de compromis tandis que les États-Unis se sont construits par voie de conquête. Le Canada a vécu des révoltes et les États-Unis une guerre civile, qui divise encore à ce jour le Nord et le Sud. Pour citer le président Mackenzie King, « si certains pays ont trop d'histoire, le Canada, lui, a trop de géographie. Contrairement aux États-Unis, nous avons peu de hauts faits à célébrer : ni révolution, ni déclaration d'indépendance, ni guerre civile pour libérer les esclaves »[2].

Certains observateurs ont privilégié l'argument « structurel » pour appuyer la thèse de la divergence. Ainsi, selon Horowitz (1973), les écarts entre les systèmes de valeurs pourraient être attribuables en premier lieu aux différences structurelles fondamentales entre les deux pays. Ainsi, prétend-il, le Canada *[Traduction]* « s'est développé plus lentement et a mis plus de temps à rejeter les valeurs et le style de vie caractérisant une société moins industrialisée, et encore surtout agraire ». Ce raisonnement suppose que, si le Canada et les États-Unis se rapprochent sur le plan structurel, leurs valeurs devraient également converger. Les deux dernières décennies ont offert plusieurs exemples d'une telle convergence sur le plan structurel. Pensons aux domaines des études post-secondaires, de la place des femmes sur le marché de l'emploi, du vieillissement de la population, de l'accès aux ordinateurs et à Internet. Ces quelques indicateurs témoignent d'une tendance marquée au cours des deux dernière décennies. Selon d'autres penseurs, comme Lipset (1990), les facteurs structurels comme l'écologie, la démographie et l'économie ont exercé une influence prépondérante sur l'évolution des valeurs et des perceptions à l'égard des gouvernements des deux côtés de la frontière. L'immensité géographique, la densité démographique relativement faible et les ressources moins abondantes du Canada le rendent plus étroitement tributaire de l'engagement de l'État dans le processus économique afin de fournir des services n'intéressant pas le capital privé ou pour lesquels il n'existe pas de marché rentable. Aux États-Unis, l'on a accordé moins d'importance à l'engagement de l'État en matière économique et de protection contre un voisin puissant. Certains historiens de l'économie avancent même la « théorie laurentienne », selon laquelle le Canada n'aurait pas survécu comme pays sans l'intervention de l'État et ses liens économiques avec l'Europe.

L'immensité géographique, la densité démographique relativement faible et les ressources moins abondantes du Canada le rendent plus étroitement tributaire de l'engagement de l'État dans le processus économique afin de fournir des services n'intéressant pas le capital privé ou pour lesquels il n'existe pas de marché rentable.

L'argument de l' « interdépendance » tient la route à plusieurs niveaux d'étude, mais il se définit dans une large mesure sur le plan économique et soutient la thèse de la convergence des valeurs. Sur le plan économique, les deux pays ont certainement les liens commerciaux bilatéraux les plus étroits dans le monde (Fry, 2003). Chacun représente pour l'autre la plus grande source d'importations et d'exportations, le volume des échanges a triplé au cours des dix dernières années, et il a sextuplé depuis vingt ans (MAECI, 2003). En outre, l'on sait que le volume des investissements des Canadiens aux États-Unis, et des Américains au Canada, est très élevé. Les échanges canado-américains se sont accrus à un rythme beaucoup plus rapide que les échanges interprovinciaux au cours des années 1980 et 1990 (Coulombe, 2003), mais depuis 2000, les économies régionales au Canada comptent davantage sur les échanges interprovinciaux comme source première de croissance (Statistique Canada, 2004). Plus des deux tiers du commerce de marchandises entre les États-Unis et le Canada constituent, de fait, des échanges intrasociétés (MAECI, 2003). Le recours accru aux importations de l'un et l'autre comme intrants destinés à la production d'exportations vers l'un et l'autre pays constitue également une tendance croissante (Schwanen, 2003). Le Canada reçoit la plus grande part de ses droits de propriété industrielle à l'étranger d'investisseurs américains, et les États-Unis les leurs d'investisseurs canadiens (le phénomène est cependant en baisse de part et d'autre). Outre ces liens commerciaux, le Canada constitue le plus grand bassin

TABLEAU 1

Évolution des valeurs au Canada et aux États-Unis

		Nbre d'éléments	En tête de peloton* 1990	2000
I	**Dimension économique**			
1	Perspectives économiques (amélioration sur 1/5 ans)	2	s. o.	s. o.
2	Soutien au marché libre (% de soutien au marché libre)	4	s. o.	Canada
3	Emploi – réalisation de soi (% de 5 sur 5)	5	Canada	Canada
4	Emploi – confort (% de 5 sur 5)	5	Canada	É.-U.
5	Valeur à enseigner aux enfants : sens de l'économie (% important)	1	É.-U.	É.-U.
6	Soutien à la méritocratie (% de soutien)	1	É.-U.	É.-U.
7	Maîtrise de son destin (% d'adeptes de la maîtrise)	1	É.-U.	É.-U.
II	**Dimension politique**			
8	Intérêt pour la chose politique (% très ou relativement intéressés)	1	Canada	Canada
9	Confiance envers les institutions d'État (% de confiance)	4	Canada	É.-U.
10	Confiance envers les institutions non gouvernementales (% de confiance)	4	É.-U.	Canada
11	Sentiment de fierté nationale (% de fierté)	1	Canada	Canada
12	Défense de la patrie (% en faveur)	1	É.-U.	Canada
13	Cosmopolitisme (% local)	1	Canada	É.-U.
14	Attitude en matière de protestation (% en faveur)	5	Canada	É.-U.
15	Priorité des valeurs néo-libérales (% de néo-libéraux)	6	Canada **	Canada
16	Orientations post-modernes (%)	6	Canada **	Canada
17	Éthique environnementale (% en faveur d'une éthique rigoureuse)	3	s. o.	É.-U.
III	**Dimension sociale**			
18	Intolérance situationnelle - plan social (% d'intolérants)	5	É.-U.	É.-U.
19	Intolérance situationnelle - plan racial (% d'intolérants)	2	É.-U.	Canada
20	Permissivité sociale (% estimant que un comportement au moins est justifiable)	4	É.-U.	Canada
21	Bien-être subjectif (% affirmant être bien)	1	Canada	É.-U.
22	Rapport égalitaire dans le couple (% en faveur)	3	Canada	
23	Valeur à enseigner aux enfants : l'attention aux autres (% pour qui c'est important)	2	Canada	Canada
24	Confiance envers les Américains (Canada)/envers les Canadiens (É.-U.)	1	s. o.	É.-U.
IV	**Dimension morale**			
25	Permissivité morale (% pour qui c'est justifiable)	6	Canada	Canada
26	Valeur à enseigner aux enfants : convictions religieuses (% pour qui c'est important)	1	É.-U.	É.-U.
27	Valeur à enseigner aux enfants : laïcité (% pour qui c'est important)	3	É.-U.	É.-U.
28	Foi religieuse subjective (% croyant en Dieu)	1	Canada	É.-U.
29	Pratique religieuse (% allant à l'église au moins une fois par semaine)	1	É.-U.	Canada

Une définition exhaustive de ces mesures peut être obtenue sur demande.

* Les données ont été compilées de la manière suivante : si, par exemple entre 1981 et 1990, les valeurs canadiennes s'approchent du niveau des valeurs américaines en 1981, nous estimons que les Américains sont en tête du peloton par rapport aux Canadiens. Si au contraire pendant cette même période les valeurs aux États-Unis s'approchent des niveaux des valeurs au Canada en 1981, nous estimons que les Canadiens sont en tête devant leurs voisins du Sud. Nous avons compilé ces données pour 1990 et 2000.

** Nevitte (1996).

touristique à destination des États-Unis, qui représentent à leur tour la source la plus importante de tourisme au Canada (Fry, 2003).

Les arguments reposant sur le principe de l'interdépendance peuvent également être étendus à la proximité géographique des États-Unis et du Canada. Comme l'a si bien souligné Krugman, *[Traduction]* « le Canada est fondamentalement plus proche des États-Unis que de lui-même » (Krugman, 1991). Harris et Schmitt (2001), pour leur part, remarquent que plusieurs provinces canadiennes sont *[Traduction]* « plus proches des États du nord des États-Unis que de certaines provinces canadiennes éloignées ». Par ailleurs, les infrastructures entre les deux pays constituent un immense réseau de connexions : à l'échelle du continent, réseaux ferroviaire et électrique, pipelines de gaz et voie maritime du Saint-Laurent se déploient de plus en plus dans un axe nord-sud (Fried, 2003). Et à un autre niveau d'intégration, le Canada et les États-Unis ont sans conteste l'intérêt stratégique commun de la défense du continent.

Enfin, l'argument « culturel » s'appuie sur le large éventail de produits culturels des États-Unis et sur le volume élevé d'échanges entre les deux pays en ce qui touche aux médias et aux communications. Les tenants de cet argument sont d'avis que les différences culturelles s'estompent avec les assauts que subit la culture canadienne de la part des médias américains. De fait, environ 80 pour cent de la population canadienne a accès à l'ensemble des grandes chaînes de télévision des États-Unis. Cependant, l'analyse des quelques recherches empiriques menées sur les effets des médias américains sur les valeurs canadiennes ne permettent pas de conclure à un lien décisif (Surlin, 1995). Il semble que les médias américains aient une incidence sur les connaissances des Canadiens (au courant par exemple des questions d'intérêt public aux États-Unis), mais l'argument est réfutable en ce qui touche à l'incidence des médias américains sur les perceptions, les valeurs, les convictions et les normes.

Données et méthodes

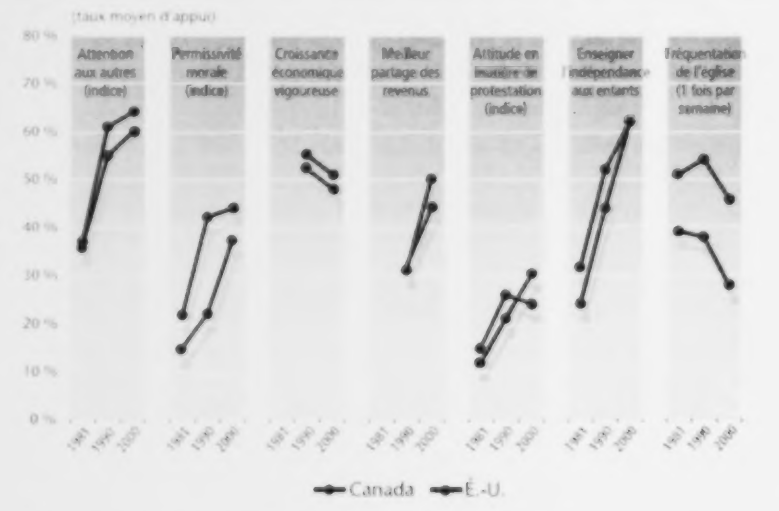
Il n'y a pas de consensus quant à la meilleure manière de déterminer la forme et la substance de ce que l'on appelle les valeurs d'une population. Dans le passé, l'on a utilisé pour ce faire des méthodes qualitatives et quantitatives (analyse des lois, règlements, constitutions et politiques de gouvernements, ententes institutionnelles et mesures telles que le taux de criminalité, le taux de syndicalisation et les sondages). Les questionnaires des sondages constituent finalement l'approche la plus objective, qui permet la comparaison la plus pertinente de périodes et de peuples, ainsi que l'analyse la plus vaste. Nous nous sommes intéressés surtout aux trois vagues des *World Values Surveys* (1981, 1990 et 2000), sur la base desquels aucune évaluation des valeurs au Canada par rapport aux valeurs aux États-Unis n'avait été menée à ce jour.

À partir des recherches sur les valeurs du grand public menées dans le passé, nous avons élaboré un cadre d'analyse exhaustive des sociétés canadienne et américaine depuis l'instauration de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALÉ). Notre première tâche a consisté à réduire le nombre de données à l'étude et à concentrer notre attention sur un groupe de base d'indicateurs. Nous avons dû procéder en trois étapes. D'abord, nous avons retenu 86 éléments individuels de sondage sur un total de près de 300, en nous fondant sur les trois critères suivants :

- séries chronologiques (avons-nous au moins deux passages dans le temps?);

FIGURE 1

Le virage vers des valeurs post-modernes ou laïques constitue le changement le plus marqué au sein des deux sociétés entre 1981 et 2000



Données et méthodes

FIGURE 1

Le virage vers des valeurs post-modernes ou laïques constitue le changement le plus marqué au sein des deux sociétés entre 1981 et 2000

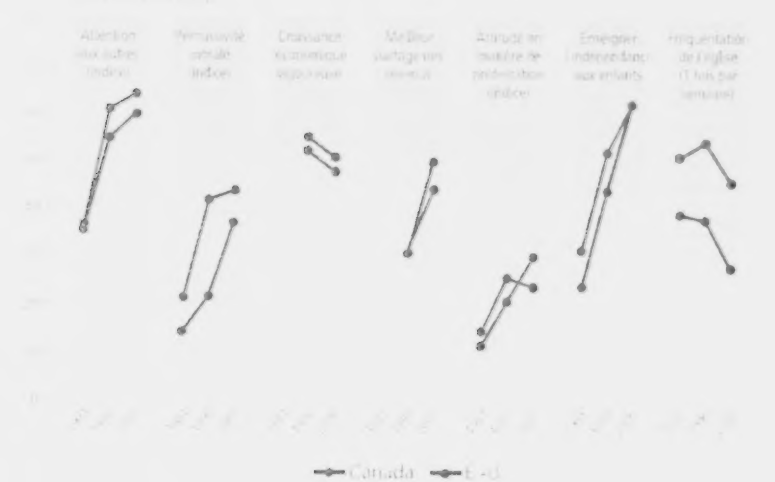
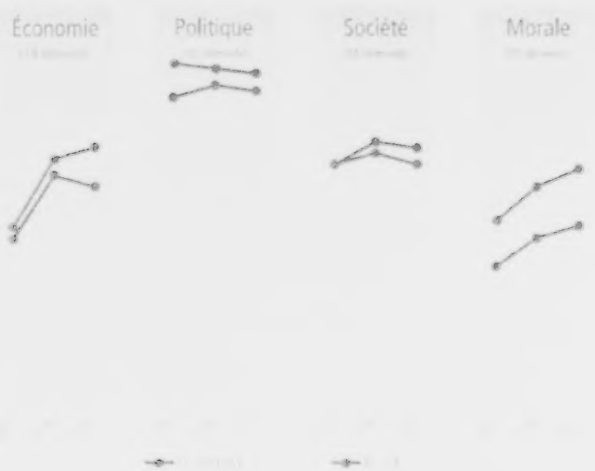


FIGURE 2

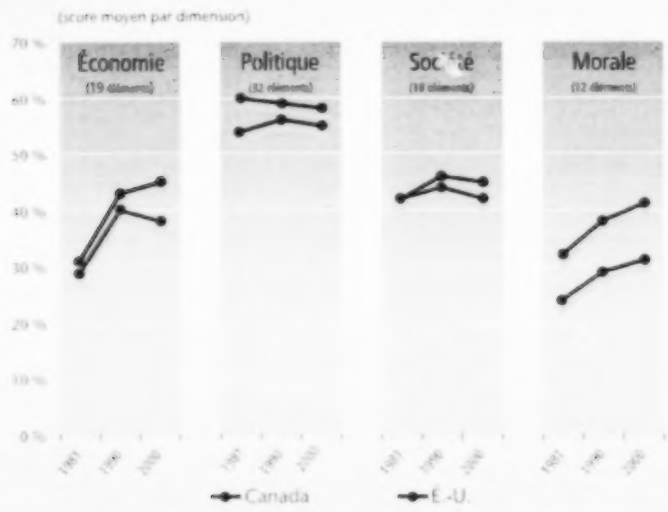
Différences entre le Canada et les É.-U. par domaine



Analyse

FIGURE 2

Différences entre le Canada et les É.-U. par domaine



- Canada-États-Unis (la question a-t-elle été posée dans les deux pays?); et
- importance (l'ajout de cet élément élargit-il la portée de la recherche?).

Dans un deuxième temps, nous avons regroupé les éléments de sondage retenus en 28 mesures, au moyen d'une combinaison de méthodes, notamment des techniques multidimensionnelles et bidimensionnelles. Enfin, nous avons regroupé les 28 mesures en quatre grandes catégories ou dimensions (économique, politique, sociale et morale). Le tableau 1 présente les 28 mesures et les quatre dimensions.

Analyse

Résumons cet article en six points.

1. Le Canada et les États-Unis ont considérablement évolué au cours des 20 dernières années. Dans certains cas, l'on a observé des mouvements de plus de 30 points de pourcentage en environ vingt ans, ce qui est très signifiant et surtout peu courant dans le domaine de la recherche sur les valeurs. Par ailleurs, l'on constate une grande cohérence dans les changements observés qui, globalement, soutiennent la thèse postmoderne voulant que le Canada et les États-Unis aient développé des approches beaucoup plus progressistes et séculières à l'égard de certaines questions économiques, sociales, politiques et morales. La figure 1 présente un sommaire de quelques éléments de sondage choisis affichant une évolution marquée dans les deux pays de 1981 à 2000, et la figure 2 présente des données plus globales pour chaque dimension societale.
2. L'écart des valeurs entre le Canada et les États-Unis est mince; il se situe à environ sept points de pourcentage entre 1981 et 2000. Les différences, observées dans toute une gamme d'indicateurs, sont plus nuancées que divergentes, sauf en ce qui touche aux questions religieuses et morales, où l'on constate des écarts tournant autour des quatorze points de pourcentage. Cette première série de constatations suit la direction prévue. Après tout, le Canada et les États-Unis entretiennent des rapports privilégiés en matière économique et sociale. Nevitte (1996) a déclaré que dans une perspective globale, le Canada et les États-Unis ont des valeurs très semblables et ont plus en commun qu'avec toute autre nation dans le monde. En somme, les divergences de valeurs entre les deux pays tiendraient davantage à la forme qu'au fond.
3. La trajectoire de l'évolution des valeurs est plus complexe. Selon l'analyse de l' « interdépendance » et « structurelle », et les affirmations de certains des pionniers de la recherche sur les valeurs au Canada et aux États-Unis (Nevitte, Inglehart et Basanez[3]), l'on aurait pu s'attendre à constater une convergence des valeurs des deux pays au cours des deux dernières décennies. Or, tel n'est pas le cas. Dans l'ensemble, notre analyse tend à démontrer au contraire que non seulement les valeurs canadiennes et américaines n'ont pas convergé pendant la période de 1981 à 2000, mais les données cumulatives révèlent que ces deux sociétés s'éloignent l'une de l'autre. En effet, Adams (2003), qui a utilisé aux fins de son analyse une série différente de valeurs et de méthodologies, a conclu que les Canadiens se distinguent des Américains dans 73 % des 56 valeurs et, dans le cas de 43 de ces valeurs, l'écart s'est creusé de 1992 à 2000. Or, nos études ont produit des résultats très semblables (des 86 valeurs étudiées pour la période de 1990 à 2000, l'écart se creuse dans 47 % des cas). Ensuite, Nevitte (1996) a découvert que les valeurs des deux pays évoluaient plus ou moins parallèlement dans les données des WVS de 1981-1990[4]. Nous avons pu confirmer ce modèle pour la même période et avec les mêmes données mais

en utilisant des mesures différentes des valeurs. En compilant les données de ce test de parallèles pour la période de 1990 à 2000, nous avons constaté que, dans la majorité des cas, les valeurs entre les deux pays suivaient des trajectoires différentes (11 des 26 cas seulement ont montré une trajectoire semblable), ce qui soutient davantage la thèse de la divergence des valeurs.

Soulignons, car cela est important, que ces différences de trajectoires s'observent dans des domaines signifiants : soutien à la méritocratie, intérêt pour la politique et attitude face à la protestation. Pour la période de 1990 à 2000, le cosmopolitisme et la permissivité sociale affichent une baisse au Canada mais une hausse aux États-Unis, alors que la défense de son pays et la laïcité affichent une hausse au Canada et une baisse aux États-Unis.

4. Les tendances de divergences entre le Canada et les États-Unis ne sont pas clairement tracées, et la distinction entre convergence et divergence est particulièrement ténue depuis les vingt ans, particulièrement en ce qui touche aux dimensions sociale et politique. Dans le cas des questions touchant à la morale, nous avons observé une grande divergence de 1981 à 1990, puis une nette convergence de 1990 à 2000, ce qui établit un écart net de divergence pour la période de 1981 à 2000. En ce qui a trait à la dimension économique, l'on a observé une légère tendance à la convergence de 1981 à 1990, et une tendance prononcée vers la divergence de 1990 à 2000, ce qui donne une tendance marquée à la divergence pour la période de 1981 à 2000. En matière politique et sociale, deux conclusions s'imposent. D'abord, la frontière entre divergence et convergence est mince. La figure 2 présente les différences entre le Canada et les États-Unis par domaines clés. Il est difficile de tirer des conclusions définitives de ces mouvements.

5. Un des axes de raisonnement semble plus clairement défini. L'hypothèse antérieure voulant que *[Traduction]* « les États-Unis montrent au Canada l'image de son propre avenir » (Horowitz, 1973) n'apparaît pas plausible à la lumière de nos données[5]. Le schéma en serait plutôt un de deux pays s'influençant l'un l'autre au chapitre des principales valeurs. Où sont les preuves à l'appui de l'hypothèse du « retard culturel »? Globalement, le tableau 1 démontre que les deux sociétés prennent la tête en ce qui concerne les valeurs partagées à l'échelle nationale. Par exemple, les Canadiens ont pris les devants en 1990 et 2000 dans les domaines suivants : orientation des gouvernements (approches post-moderne et néolibérale), conscience sociale (enseigner aux enfants à faire attention aux autres), permissivité morale, emploi (réalisation de soi), ainsi que fierté nationale et intérêt pour la politique. Quant aux États-Unis, ils ont pris les devants systématiquement en 1990 et 2000 dans les domaines du soutien à la méritocratie, de la maîtrise de son propre destin, des convictions religieuses (à enseigner aux enfants), de l'intolérance situationnelle au plan social, ainsi que du sens de l'économie et de la laïcité. D'autres chercheurs sont arrivés aux mêmes conclusions à l'égard de la thèse d'une américanisation certaine. Inglehart et Baker (2000), par exemple, ont avancé qu'à l'échelle internationale, cette américanisation se déroule sur le plan superficiel du « Coca-Cola » et du « Big Mac » : *[Traduction]* « globalement, les sociétés en voie d'industrialisation ne sont pas en train de s'américaniser, car leur population demeure attachée à des valeurs et des croyances plus traditionnelles que celles de toute autre société également prospère ».

Notre analyse tend à démontrer au contraire que non seulement les valeurs canadiennes et américaines n'ont pas convergé pendant la période de 1981 à 2000, mais les données cumulatives révèlent que ces deux sociétés s'éloignent l'une de l'autre.

Conclusion

En conclusion, cet article laisse entendre que les valeurs canadiennes et américaines ont grandement évolué au cours des vingt dernières années, et que des écarts demeurent à plusieurs égards importants entre les deux pays. Lipset a peut-être eu raison une fois de plus en affirmant, à la fin des années 80, que l'ALÉ n'aurait pas pour effet d'américaniser les Canadiens. Plus récemment, Adams (2004) concluait que *[Traduction]* « l'adoption de l'ALENA en 1994 n'a eu aucun effet marqué sur les valeurs sociales des Canadiens ». Ashford et Timms (1992) avaient tiré pareille conclusion de leur analyse de l'évolution des valeurs en Europe pendant la période de 1981 à 1990. Selon ces auteurs, *[Traduction]* « les cultures et positions nationales européennes demeurent vigoureusement différentes en dépit des liens économiques et politiques de plus en plus étroits entre les pays membres de l'UE ». Notre étude démontre que la situation est très semblable en Amérique du Nord.

Malgré tout, au-delà des thèses de sociétés distinctes ou d'inévitables copies conformes, la question demeure : les Canadiens se laissent-ils gentiment bercer par l'illusion narcissique des petites différences? Autrement dit, croyons-nous que notre identité tient plus à l'étendue de ce qui nous distingue des États-Unis

qu'aux valeurs que nous partageons et aux points que nous avons en commun avec nos voisins du Sud?

Qu'en pensent les spécialistes?

Yves Poisson, Forum des politiques publiques

Il est possible de renforcer l'intégration économique nord-américaine tout en préservant l'autonomie nationale, politique, sociale et culturelle. Telle est la conclusion essentielle émanant de la deuxième conférence du Forum des politiques publiques, *Repenser l'intégration nord-américaine*. La conférence s'appuyait sur les résultats d'un sondage portant sur les valeurs et les attitudes au Canada, aux États-Unis et au Mexique face à l'intégration nord-américaine, effectué par EKOS Research Associates. Des conférenciers experts provenant de ces trois pays ont commenté les résultats et partagé leur vision de l'évolution de l'intégration nord-américaine.

L'évolution spectaculaire de l'intégration économique en Amérique du Nord n'est pas un phénomène nouveau. Cette intégration ne s'inscrit pas dans le cadre d'une identité continentale ni d'une intégration politique du même ordre que celle de l'Union européenne. Les données présentées par EKOS lors de cette conférence indiquent au contraire que l'identité nationale est une valeur primordiale pour les Canadiens, les Américains et les Mexicains. En outre, l'autonomie dont a fait preuve le Canada dans ses politiques destinées à définir son attitude face à l'Irak ou à la marijuana, entre autres, n'a pas suscité de réaction majeure de l'opinion publique américaine sur le Canada et pourrait même avoir amélioré l'image de ce dernier dans l'esprit américain. Autrement dit, on peut affirmer que le Canada et le Mexique ne sont pas obligés d'américaniser leurs politiques et leurs cultures pour profiter des avantages d'une économie nord-américaine intégrée.

Le phénomène apparaît clairement si l'on observe l'attitude des Canadiens face à l'intégration nord-américaine. S'il subsiste des craintes face à l'américanisation, les Canadiens se montrent de plus en plus à l'aise dans les discussions relatives à l'intégration économique, qu'ils distinguent des domaines politique et culturel. Parallèlement, si les Canadiens, les Américains et les Mexicains s'accordent pour approuver l'ouverture des frontières, essentielle à la libre circulation des biens et des personnes, ils n'en restent pas moins sceptiques quant aux avantages et à la faisabilité d'une suppression absolue, tant physique que politique, de ces frontières.

S'il subsiste des craintes face à l'américanisation, les Canadiens se montrent de plus en plus à l'aise dans les discussions relatives à l'intégration économique, qu'ils distinguent des domaines politique et culturel.

Les participants à la conférence se sont entendu pour dire que ces facteurs et la situation politique aux États-Unis rendent peu probable l'émergence prochaine de changements de l'amplitude de l'ALENA. Par contre, sur la base d'une confiance nouvelle et des avantages que l'ALENA offre aux trois pays, l'intégration semble pouvoir évoluer progressivement. À moyen terme, les étapes de cette évolution pourraient être la recherche d'améliorations aux méthodes de résolution des différends, qui s'appliqueraient à des domaines antérieurement exclus, et le renforcement de l'efficacité de la protection de l'environnement.

Les politiques environnementales sont l'un des domaines les plus prometteurs pour l'intégration. Les Canadiens, les Américains et les Mexicains souhaitent parvenir à une harmonisation dans le cadre d'une émulation nord-américaine vers l'excellence. La qualité de l'eau, le traitement des agents toxiques et de la pollution atmosphérique sont des priorités communes, alors que le changement climatique demeure sujet à controverse. Il est intéressant de remarquer que les données d'EKOS indiquent que, dans chaque pays et uniquement dans ce domaine, l'opinion publique se prononce majoritairement en faveur d'une gestion environnementale nord-américaine intégrée. La place accordée à l'environnement dans les négociations commerciales est également un sujet particulièrement important. Les participants ont souligné le rôle de la Commission pour la coopération environnementale au sein de l'ALENA et la nécessité d'augmenter les ressources mises à sa disposition pour lui permettre de remplir son mandat.

Dans le contexte de l'intégration nord-américaine, une exploration plus approfondie des relations entre le Canada et le Mexique paraît également essentielle. De nombreux participants ont insisté sur les avantages d'un renforcement de cet aspect des relations nord-américaines. Ensemble, le Canada et le Mexique doivent s'efforcer d'améliorer leur image aux États-Unis et d'augmenter leur capacité à faire pression sur le système politique de ce pays lorsque leurs intérêts sont en jeu. Le Canada a tout avantage à ce

que les États-Unis comprennent mieux la complexité des relations qui existent entre les deux pays, ce qui sous-entend un investissement de notre part. En outre, la formulation des problèmes en fonction des intérêts domestiques américains et l'acquisition de partisans aux États-Unis ont été perçues comme des éléments clés du succès de toute campagne de propagande. La capacité du Canada et du Mexique à collaborer pour augmenter leur pouvoir de négociation face aux États-Unis est également cruciale. Cette collaboration ne sera efficace que si la consolidation des rapports entre le Canada et le Mexique fait de réels progrès. Celle-ci passe non seulement par une meilleure connaissance de l'autre, mais aussi par un renforcement des relations économiques et politiques.

Pour plus d'information sur cette conférence, consulter le site web du Forum des politiques publiques : <www.ppforum.ca>.

Renvois

Adams, Michael, 1997. « Sex in the Snow ». Toronto: Viking.

———, 2003a. « Fire and Ice: The U.S., Canada, and the Myth of Converging Values ». Toronto: Environics Research Group.

———, 2003b. « Presentation on Main Findings of Fire and Ice to Federal Deputy Ministers ». Événement organisé par le Centre canadien de gestion, le 19 novembre.

———, 2004. « Canadians Are Nothing Like Americans ». *The Walrus*, avril/mai.

Ashford, Sheena et Noel Timms, 1992. « What Europe Thinks: A Study of Western European Values ». Dartmouth.

Canada, MAECI (Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international), 2003. *NAFTA@10*. Ottawa: Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

Canada, Statistique Canada (SC), 2004. « Study: Interprovincial and international trade among the provinces ». *The Daily*, le 5 mars.

Coulombe, Serge, 2003. « Intranational and International Trade, the 'L Curve,' Trade Barriers, and Growth ». 37e réunion de l'Association canadienne d'économique, Ottawa (mai - juin).

Freud, Sigmund, 1961. « Civilization and Its Discontents ». trad. Et réd. James Strachey. New York: W.W. Norton.

Fried, Jonathan L., 2003. « Canada in North America: Reflections and Options ». Ottawa: Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le 30 octobre.

Fry, Earl H., 2003. « The Role of Sub-National Governments in North American Economic Integration ». Communication présentée à la conférence du IRPP portant sur *Art of the State II Thinking North America: Prospects and Pathways*, les 16 et 18 octobre.

Graves, Frank L., 2003. « Identity and Reciprocal Image: How North Americans See One Another ». Conférence du Forum des politiques visant à *Repenser l'intégration nord-américaine*, le 30 octobre.

Harris, Richard G. et Nicholas Schmitt, 2001. « The Consequence of Increased Labour Mobility within an Integrating North America ». Communication présentée par Industrie Canada portant sur *l'Intégration nord-américaine*, juin, Calgary, Alberta.

Horowitz, Irving Louis, 1973. « The Hemispheric Connection ». *Queen's Quarterly* 80, no. 3:327-359.

Inglehart, Ronald et Wayne E. Baker, 2000. « Modernization, Cultural Change, and the Persistence of Traditional Values ». *American Sociological Review* 65 (February): 19-51.

Inglehart, Ronald, Neil Nevitte, et Miguel Basañez, 1996. « The North American Trajectory: Cultural, Economic and Political Ties among the United States, Canada, and Mexico ». New York: Aldine De Gruyter.

Krugman, Paul, 1991. « Geography and Trade ». Cambridge, England: The MIT Press.

Lipset, Seymour Martin, 1990. « Continental Divide: Of the United States and Canada ». New York: Routledge.

Nevitte, Neil, 1996. « The Decline of Deference ». Peterborough: Broadview Press.

Pastor, Robert A., 2001. « Toward a North American Community ». Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Schwanen, Daniel, 2003. « Free Trade and Canada - 15 Years Later ». Institut de recherche en politiques publiques, décembre.

Simpson, Jeffrey, 2000. « Star-Spangled Canadians ». Toronto: Harper Collins.

Surlin, Stuart H., 1995. « TV, Values, and Culture in U.S.-Canadian Borderland Cities: A Shared Perspective ». *Canadian Journal of Communications*.

Notes

1 Christian Bouchet est agent principal de recherche en politiques au PRP. Il a été sondeur dans le cadre d'un programme d'échanges de EKOS Research Associates Inc. Le présent article est tiré d'un rapport exhaustif, dont la version intégrale est à la disposition du public sur demande envoyée à cbouchet@prs-srp.gc.ca.

2 Allocution à la Chambre des communes, Ottawa, 18 juin 1936.

3 Ils ont conclu que les principales valeurs des sociétés canadienne et américaine sont convergentes et se ressemblent de plus en plus avec le temps.

4 Nevitte (1996) a constaté qu'entre 1981 et 1990, les valeurs des deux pays ont évolué suivant une trajectoire semblable dans 22 dimensions sur les 25 présentées.

5 Jeffrey Simpson (2000) a affirmé que les deux pays *[traduction]* « se ressemblent de plus en plus » et « ce rapprochement survient non pas en raison d'une évolution observable chez les Américains (...) mais bien parce que ce sont les Canadiens qui s'américanisent ».

Les dynamiques régionales des relations États-provinces
le Canada et les États-Unis

Jean-François Abgrall
Projet de recherche sur les politiques

Depuis longtemps, les provinces canadiennes et les États américains entretiennent des relations bilatérales. Pourtant, ces relations sont aujourd'hui si fréquentes et diverses que, plus que jamais, elles sont devenues une partie essentielle de la relation canado-américaine. De nouveaux protocoles d'entente, conventions et accords confirment et revitalisent constamment ces relations.

Non seulement l'univers des relations entre États et provinces s'étend-il rapidement, mais la complexité de celles-ci évolue également. Il est urgent et nécessaire pour les gouvernements fédéraux des deux pays, et surtout pour le gouvernement du Canada, de mieux saisir cette dynamique et ses implications. Pour pouvoir évaluer les conséquences de l'évolution de ces relations, il faut étudier l'ampleur des transformations qu'elles subissent. Dans un premier temps, nous commencerons par faire un exposé détaillé de la situation actuelle.

L'objectif général de notre démarche est de formuler des recommandations de politiques pour le gouvernement du Canada, à partir des implications de ce type de relations[1]. Le but du présent article est plus modeste : il s'agit d'examiner le réseau des liens entre provinces et États. Ce sera le cœur de notre article. Ensuite, nous réfléchirons sur certaines des leçons que l'on peut tirer aujourd'hui des relations États-provinces contemporaines. De plus, nous proposerons certaines hypothèses liées aux implications politiques ainsi que des recommandations, mais elles ne seront qu'un aperçu de ce qui semble s'annoncer. Ces dernières considérations constitueront les deux parties plus brèves de la fin de notre article.

La paradiplomatie générale

La paradiplomatie générale se rapporte plus précisément aux liens qui existent entre les gouvernements provinciaux et les gouvernements centraux étrangers, ou les gouvernements des États *[Traduction]* « dans le but d'exercer une influence sur le commerce en général, l'investissement et d'autres politiques et actions » (Duchacek, 1990, p. 18). Les provinces canadiennes participent à des efforts de paradiplomatie mondiale depuis longtemps, et pas uniquement avec les États-Unis. De nombreuses provinces ont des liens avec des entités politiques en Europe, en Asie, en Afrique, etc. Pourtant, ces dernières années, la priorité des provinces a été sans équivoque les relations avec leur voisin du sud.

Dans le cadre de la paradiplomatie générale, les missions commerciales et les visites officielles sont courantes. Les provinces de l'Atlantique se sont jointes au gouvernement du Canada pour créer Équipe Canada Atlantique. Les premiers ministres Klein et Campbell ont entrepris une mission conjointe au Texas et en Californie à la fin de 2003. L'une des premières initiatives à l'étranger des premiers ministres Charest et McGuinty, nouvellement élus, fut d'aller rencontrer des hauts fonctionnaires américains à New York.

Plus récemment, les visites officielles ont pris une autre dimension, puisque certains premiers ministres provinciaux n'ont pas limité leurs contacts aux seuls représentants des États. Les premiers ministres Klein et Hamm ont rendu visite séparément au vice-président Cheney. Cependant, certains premiers ministres ont exprimé leurs réserves vis-à-vis de ce genre d'initiatives (Dunfield, 2003, p. 1).

On a également assisté à des missions diplomatiques provinciales à l'étranger. Le Québec dispose de sept bureaux de ce type aux États-Unis, l'Alberta, d'un à Portland, en Oregon, et elle prévoit en ouvrir un autre à Washington D.C., prochainement. Le premier ministre McGuinty a également annoncé son intention de re-ouvrir certains bureaux de l'Ontario à l'étranger. Les États-Unis organisent également régulièrement des visites officielles et des missions au Canada. Plus de dix états disposent de bureaux dans notre pays.

Jean-François Abgrall est un consultant qui travaille pour le Projet de recherche sur les politiques.

L'adhésion aux organismes américains constitue une autre forme fréquente de coopération. Le Council of State Goverments, la National Conference of State Legislatures, la National Governors Association et leurs directions régionales ont accordé le statut de membre – soit à part entière, soit de membre associé ou affilié – aux gouvernements provinciaux, à leur assemblée législative et à leur premier ministre. En revanche, on ne semble pas assister à l'adhésion d'états américains aux organismes canadiens, ce qui témoigne d'une asymétrie, qui fait partie des aspects surprenants de ces relations états-provinces.

Tout porte à croire que, dans le domaine de la paradiplomatie mondiale, la présence des provinces aux États-Unis s'est beaucoup intensifiée ces dernières années, l'élément nouveau résidant dans les échanges directs entre certains premiers ministres et les autorités du gouvernement américain. Pourtant, globalement, les événements des dernières décennies sont signe d'une plus grande coopération entre États et provinces.

Passons maintenant à un aspect plus innovateur des relations États-provinces : la paradiplomatie transfrontalière.

La paradiplomatie transfrontalière

La paradiplomatie transfrontalière traite des liens entre les provinces et les États américains voisins. Récemment, c'est dans le domaine de la paradiplomatie transfrontalière que l'intensité des activités est la plus importante et que les initiatives prennent les formes les plus innovatrices, signalant, peut être, l'émergence de régions transfrontalières.

Deux des raisons de ce phénomène pourraient être, d'une part, la fragmentation des relations internationales, qui mène à la multiplication des « relations transgouvernementales », c'est-à-dire, *[Traduction]* « les interactions directes entres les agences (sous-entités gouvernementales) des différents gouvernements » (Keohane et Nye, 1976, p. 4) et d'autre part, une restructuration de ces relations autour des priorités régionales.

La fragmentation des relations internationales

L'attention portée aux questions économiques, l'accent sur la libéralisation du commerce et l'ouverture des frontières aux biens, aux services, aux personnes et aux idées qui en résulte ont fait des relations internationales le prolongement des responsabilités domestiques des gouvernements centraux dans une série de domaines, tels que l'énergie, les transports, l'agriculture, mais également l'environnement, la culture et même l'administration publique. Aujourd'hui, des directions et ministères des gouvernements centraux disposent de leurs propres réseaux internationaux. Pour les mêmes raisons, les relations internationales sont devenues de plus en plus importantes pour les gouvernements infra-fédéraux, étant donné leur compétence dans la plupart de ces secteurs.

Ces mêmes causes sous-jacentes, soit l'importance des questions d'ordre économique, la libéralisation du commerce, etc., ont poussé les provinces à porter davantage d'attention à leurs partenaires dans le monde entier et, particulièrement, à leurs partenaires voisins. Cette tendance n'est pas unique aux relations canado-américaines : on l'observe également en Europe. En fait, c'est l'illustration, sur le plan des relations internationales, d'un phénomène plus vaste encore, associé à la modernité en général, selon lequel *[Traduction]* « lorsque les relations sociales s'étendent latéralement et font partie d'un même processus, nous observons davantage de pression vers une autonomie locale et une identité culturelle régionale » (Giddens, 1990, p. 65).

Les ententes commerciales entre le Canada et les États-Unis, puis le Mexique, ainsi que les négociations précédant et suivant la création de l'OMC, illustrent la fragmentation des relations internationales et y ont contribué. Les questions sectorielles étaient souvent tellement complexes qu'elles exigeaient des négociations spéciales avec des experts et qu'elles menaient régulièrement à des ententes précises ou des traitements spéciaux en matière de services, d'agriculture, d'environnement, de culture, etc. En outre, ces négociations exigeaient également des consultations permanentes après la signature des ententes. Étant donné leurs compétences partagées, les provinces ont participé aux négociations et ont continué à s'impliquer lors de la mise en œuvre desdites ententes.

À titre d'exemple, en agriculture, l'Accord agricole États-Provinces a été conclu en 1984. Il est devenu l'Accord trilatéral sur l'agriculture au moment où le Mexique s'est joint à ses partenaires nord-américains. Au cours de ses réunions annuelles, il rassemble des représentants de provinces canadiennes et des États américains et mexicains, qui discutent des défis auxquels est confronté leur secteur agricole respectif. On a mis sur pied trois groupes de travail bilatéraux (Can-US, Can-Mexique, US-Mexique). Entre le

La paradiplomatie transfrontalière traite des liens entre les provinces et les États américains voisins. Récemment, c'est dans le domaine de la paradiplomatie transfrontalière que l'intensité des activités est la plus importante et que les initiatives prennent les formes les plus innovatrices, signalant, peut être, l'émergence de régions transfrontalières.

Canada et les États-Unis, on discute de questions telles que l'hygiène vétérinaire liée au commerce, la biotechnologie agricole et l'octroi de licences. De plus, les provinces canadiennes travaillent en étroite collaboration avec la US National Association of State Departments of Agriculture, et en sont parfois membres.

L'évolution de la paradiplomatie transfrontalière

Alors que les relations internationales se fragmentent et que l'engagement des provinces à l'échelle internationale s'intensifie sur les questions sectorielles, une nouvelle dynamique émerge : les provinces et États voisins deviennent de plus en plus conscients des avantages d'une coopération régionale et contribuent à développer une nouvelle dimension des relations canado-américaines.

Généralement, cette coopération se fait dans les mêmes gammes de secteurs, quelle que soit la région. Il n'est pas surprenant qu'elle s'étende surtout aux domaines de compétence provinciale ou partagée, ou du moins aux domaines où les intérêts sont partagés entre différents ordres de gouvernements, tels que le commerce, l'agriculture, les transports, l'énergie, le tourisme, la technologie en général, l'environnement et, bien sûr, les questions frontalières. Ce type de coopération peut prendre la forme de nouveaux organismes, ou de nouveaux mandats pour les organismes existants. Plus important encore, il ne semble pas y avoir de tendance préétablie et la nature des nouvelles organisations varie énormément selon les circonstances. En outre, le même genre d'organismes peut exister dans des régions différentes, par contre chaque région a sa propre combinaison d'organismes.

De plus en plus de provinces signent des protocoles d'entente avec les États voisins : l'Alberta avec le Montana (1985), le Manitoba avec le Minnesota (1988), la Colombie-Britannique avec l'État du Washington (1992), l'Ontario avec les États de New York (2001) et du Michigan (2002), le Québec avec l'État de New York (2002), etc. Auparavant, ces ententes étaient plutôt des ententes ciblées, sur l'environnement par exemple, alors qu'elles tendent maintenant à être plus vastes, axées surtout sur une coopération économique en général.

Simultanément, dans certains domaines, la coopération transfrontalière semble transcender les limites traditionnelles de la paradiplomatie et laisse plutôt entrevoir l'émergence de régions transfrontalières.

Le Pacific Northwest Economic Region (PNWER) est un exemple frappant de ce phénomène. C'est le plus récent, mais également le plus sophistiqué des organismes régionaux d'Amérique du Nord. Parmi ses membres, on compte la Colombie-Britannique, l'Alberta, le Yukon, l'Alaska, l'Idaho, le Montana, l'Oregon et l'État du Washington. C'est le seul organisme de cette envergure créé exclusivement pour encourager la coopération régionale.

Sa structure est élaborée : le PNWER est composé d'un Comité Exécutif, d'un Conseil des délégués et d'un Conseil du secteur privé, de groupes de travail et d'un Secrétariat. Une des caractéristiques frappantes du PNWER réside dans sa représentation, qui couvre à parts égales les secteurs public et privé, les membres canadiens et américains, les membres des assemblées législatives et de l'exécutif, la minorité et la majorité (l'opposition, au Canada).

Les résolutions adoptées par le PNWER sont manifestement marquées par les priorités régionales, que ce soit l'énergie, l'agriculture ou l'environnement. Malgré cette orientation claire, le PNWER n'a pas critiqué outre mesure les gouvernements fédéraux. Au mieux, on recense une résolution de 2003 exhortant le gouvernement américain à lever l'embargo sur le bœuf canadien. Pourtant, il est indéniable que la solidarité régionale se manifeste. Notons, en l'occurrence, l'appui accordé à la Ville de Vancouver par quatre des États-membres du PNWER pour sa candidature aux Jeux olympiques d'hiver, qui a suscité la critique du *New York Times* (*NYT*, 2003).

La Côte Est est une autre région qui permet d'établir une comparaison. La Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et des premiers ministres de l'est du Canada (GNA/PMEC) a vu le jour en 1973. C'est une institution beaucoup plus simple que le PNWER. Elle dispose d'un secrétariat double – composé, du côté américain, du personnel du secrétariat de la Conférence des gouverneurs, et, du côté canadien, du personnel du secrétariat du Conseil des premiers ministres de l'Atlantique. La Conférence GNA/PMEC est également composée de groupes de travail ou de comités tels que le Comité du Nord-Est sur l'énergie (CINÉ) ou le Corridor international de biotechnologie du Nord-Est.

Lors de la réunion tenue en 2000 à Halifax, la Conférence est entrée dans une nouvelle phase avec la création du Comité permanent sur le commerce et la mondialisation, chargé d'examiner les questions relatives aux transports et aux frontières et d'encourager les échanges commerciaux entre ses membres. C'était la première fois que le secteur privé tenait une tribune parallèlement à la réunion de la Conférence.

> *Alors que les relations internationales se fragmentent et que l'engagement des provinces à l'échelle internationale s'intensifie sur les questions sectorielles, une nouvelle dynamique émerge : une coopération régionale.*

La GNA/PMEC est un groupe utile au sein duquel les gouvernements voisins ont eu la possibilité de dialoguer sur des sujets d'intérêt commun. Mais c'est beaucoup plus encore; il a commandité des études très influentes sur de nombreuses questions; dernièrement, il a déployé beaucoup d'efforts dans le domaine environnemental: le Groupe de travail sur le mercure a présenté un rapport, puis une lettre au Programme des Nations Unies pour l'Environnement pour lui faire part de ses résultats et de ses recommandations. Au fil des ans, la Conférence a présenté un certain nombre de résolutions aux gouvernements fédéraux. Elle a demandé que soit abrogé l'article 110 de la loi américaine sur la réforme sur l'immigration clandestine et la responsabilité des immigrants (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsability Act*) de 1996, qui imposait de nouveaux contrôles des étrangers aux frontières américaines, à leur entrée et à leur sortie. Au sujet des pluies acides, la conférence a aussi passé une résolution exhortant « l'Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis à réexaminer sa décision concernant [les règles entourant les nouvelles sources en vertu de la loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique] et à s'engager dans la protection de la santé de tous les citoyens » (GNA/PMEC, 2003, p. 1).

Pourtant, malgré toutes ces initiatives, la Conférence n'est pas le point de ralliement que le PNWER est devenu dans l'Ouest. Bien que la coopération transfrontalière gagne aussi en importance dans l'Est, elle ne se traduit pas par la même émergence d'une région transfrontalière. Cette tendance demeure cependant plus marquée que ce que l'on retrouve dans d'autres régions frontalières.

Pourtant, la coopération transfrontalière connaît une recrudescence partout. Dans la région des Grands Lacs, l'Ontario et le Québec ont le statut de membres associés au sein du conseil des Gouverneurs des Grands Lacs et de la commission des Grands Lacs (même si aucun de ces organismes n'a encouragé la coopération interrégionale au-delà des questions environnementales). Il existe d'autres initiatives régionales telles que l'Association des Maires des Grands Lacs et du Saint-Laurent, dont le secrétariat se trouve à Québec, ou le protocole d'entente entre l'Ontario et les États de New York et du Michigan. Pour l'instant, la région ne semble pas véritablement s'organiser en groupe de travail, si l'on excepte le réseau des Grands Lacs, qui pourrait devenir une dimension majeure, mais unique, de l'entité régionale.

Dans les Prairies, la régionalisation n'en est qu'à ses débuts. On observe une coopération entre le Manitoba et ses voisins en matière de gestion du Bassin de la rivière Rouge, par exemple. La province a également conclu un protocole d'entente avec le Minnesota, et la Saskatchewan avec le Montana, mais ces initiatives ne forment pas encore une tendance régionale, malgré les efforts de quelques ONGs, américaines pour la plupart, qui tentent de promouvoir le concept des Grandes Plaines du Nord. Pourtant, le manque de structure organisationnelle n'a pas empêché le Manitoba de participer à une mission conjointe avec des États américains dans le nord de l'Europe, au sujet de la diversification énergétique. À cette occasion, la province a d'ailleurs signé un protocole d'entente avec l'Islande, lors d'une cérémonie à laquelle assistaient les ambassadeurs du Canada et des États-Unis.

Leçons tirées de la coopération transfrontalière

La première observation flagrante que nous inspire cette coopération est presque tautologique : les priorités des organismes transfrontaliers sont axées sur les dimensions régionales des domaines qui relèvent des provinces et des États, qu'il s'agisse de compétence exclusive ou partagée. De manière générale, les organismes ne s'impliquent pas dans des questions qui ne relèvent pas des provinces ou des États. Nous ne connaissons qu'un seul contre-exemple, celui de la GNA/PMEC, qui a adopté une résolution sur la Chine pour des raisons humanitaires, liées aux événements de la place Tiananmen en 1989.

Cette situation est plus complexe lorsqu'il s'agit de domaines dont les provinces et les États sont responsables, mais où ces questions transcendent la région, comme c'est le cas pour l'énergie ou l'environnement. Le PNWER a décidé, par exemple, d'étudier certains aspects techniques du Protocole de Kyoto. Or, dans certains domaines de compétence partagée ou d'intérêts communs, les organismes ont traditionnellement travaillé en étroite collaboration avec les autorités fédérales, ce qui est souvent le cas en agriculture, en transports, en sécurité frontalière et en environnement. Cette collaboration n'empêche pas le lobbying régional, qui est une des raisons d'être de tels organismes, mais il peut arriver que les perspectives régionales prennent le pas sur les priorités nationales, comme ce fut le cas des pluies acides avec la GNA/PMEC.

D'autre part, les provinces et les États apprennent beaucoup les uns des autres. Dernièrement, lors d'une réunion du PNWER, les représentants américains ont adopté une résolution exigeant de leur gouvernement fédéral d'être mieux informés sur les négociations commerciales. Cette résolution invite « *[Traduction]* » les législateurs des États à examiner la loi albertaine sur la mise en œuvre des ententes commerciales internationales afin de déterminer si elle pourrait s'appliquer aux États américains » (PNWER, 2003, p. 1).

Troisièmement, cette coopération vise toujours à promouvoir le bon voisinage. L'échange d'information est une des façons d'y arriver, mais de plus en plus de mécanismes ont également été conçus pour éviter ou résoudre d'éventuels différends.

La GNA/PMEC comprend un tel mécanisme, de même que le PNWER et le protocole entre l'Alberta et le Montana. Bien entendu, ils ne permettent pas toujours d'éviter les différends, même locaux, comme lorsque Abbotsford, en Colombie-Britannique, a pu empêcher l'installation de lignes de transport d'électricité que demandait la ville de Suma, dans l'État de Washington. Dans cet exemple au moins, une instance supérieure – dans ce cas, l'Office National de l'énergie – a tranché la question (*Hume*, 2004, p. 1).

Quatrièmement, la coopération entre partenaires limitrophes peut mener à des initiatives communes axées sur un tiers, comme ce fut le cas lors de la mission du Manitoba et des États américains en Europe. Pourtant, jusqu'à présent, nous avons dénombré peu d'initiatives conjointes de ce type. L'appui des états américains à la candidature de Vancouver pour les Jeux olympiques en fait partie, comme d'autres efforts, notamment dans le domaine du tourisme, qui ont pour objectif de promouvoir conjointement la Nouvelle Angleterre et les Maritimes en Europe, ou la région du Nord-Ouest en Europe et en Asie.

Les incidences politiques pour le gouvernement du Canada

Étant donné la nature complexe de ce phénomène, la présentation de cette nouvelle dynamique des relations entre le Canada et les États-Unis est forcément brève, et il est risqué d'en tirer des conclusions définitives à ce stade. Cependant, nous pouvons proposer certaines conclusions provisoires, que l'avenir confirmera ou infirmera.

Plus précisément, nous pouvons commencer à nous demander si le gouvernement du Canada devrait s'inquiéter de ce nouveau phénomène régional et transfrontalier.

On ne peut nier les deux tendances que nous avons mises en évidence, soit la fragmentation des relations internationales selon des axes sectoriels et la restructuration régionale. Elles font maintenant partie intégrante des relations canado-américaines et ne semblent pas en voie de disparaître.

1 *La coopération transfrontalière est à la hausse partout.*

En ce qui a trait à la coopération régionale transfrontalière, elle semble profiter aux intervenants locaux en permettant une meilleure compréhension et la mise en commun des intérêts partagés. En ce sens, ce phénomène représente un avantage pour tous, dans la mesure où il fait avancer la cause d'une meilleure coopération globale entre le Canada et les États-Unis.

Jusqu'à présent, les organismes régionaux ont toujours respecté leurs limites de compétence et ont généralement joué le rôle de relais des politiques nationales dans les régions. Par conséquent, ils devraient être perçus comme un atout dans les relations avec les États-Unis.

En Amérique du Nord et en Europe, la coopération transfrontalière *[Traduction]* « dépend en grande partie du contexte et de l'intensité de la conscience régionale, des identités locales et des discours idéologiques » (Scott, 1999, p. 606), mais ce sont là les ingrédients habituels d'une fédération. La coopération transfrontalière ajoute une nouvelle dimension aux relations fédérales-provinciales, mais le cœur de la question reste le même. Toutes les provinces ou régions ne participent pas à ce type de coopération de la même façon ni dans la même mesure, et le gouvernement du Canada devrait tenir compte de ces différences dans son approche des relations canado-américaines.

Renvois

Duchacek, Ivo D. 1990. « Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations » dans Michelmann et Soldatos (dir.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford: Clarendon Press, p. 1-33.

Dunfield, Allison. 2003. « Premiers to discuss Canada-U.S. relations » *The Globe and Mail*. Le 8 juillet. <http://www.globeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20030708.wprem0708/BNStory/National/>.

Giddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press. 186.

Hume, Mark. 2004. « Jubilant B.C. Mayor Savours Victory over US Power Giant » *The Globe and Mail*. Le 8 mars.

Keohane, Robert O. et Joseph S. Nye. 1976. « The Complex Politics of Canadian-American Interdependence » dans Baker Fox et coll. (dir.), *Canada and The United States: Transnational and Transgovernmental Relations*. New-York: Columbia University Press, p. 3-15.

GNA/PMEC. 2003. « Résolution concernant les stratégies équitables de lutte contre la pollution. Resolution 28-8. » *28e conférence annuelle des gouverneurs de la Nouvelle-Ecosse et des premiers ministres de l'est du Canada*. Groton (Connecticut), les 7 et 9 septembre.

PNWER (Pacific NorthWest Economic Region). 2003. Trade & Economic Development Working Group. Session II Action Item. Annual Summit. Le 16 juillet.

Sandomir, Richard. 2003. « Olympics; 4 States Defend Support of Vancouver Bid. » *The New York Times*. le 7 mai.

Scott, James. W. 1999. « European and North American Contexts for Cross-Border Regionalism », *Regional Studies* 33, no. 7: 605-617.

Note

1. Cet article est né d'une étude en cours. La première partie de notre analyse, surtout structurelle, est terminée; de ce travail découlent les conclusions du présent article. La partie suivante de notre démarche, plus fonctionnelle, fera lumière, à partir d'une perspective nouvelle, sur ces dynamiques régionales. La première partie de notre étude, *A Typology of the Canada/US Relationships*, est à la disposition du public sur demande.

Intégration économique et convergence transfrontalière des politiques

les politiques sociale et environnementale des provinces canadiennes et des États américains

Gerard W. Boychuk[1]
Université de Waterloo

Debora L. VanNijnatten
Université Wilfrid Laurier

Gerard W. Boychuk est professeur agrégé au Département de sciences politiques à l'Université de Waterloo.

Debora L. VanNijnatten est professeure agrégée au Département de sciences politiques à l'Université Wilfrid Laurier.

Les observateurs doutent de plus en plus que l'intensification de l'intégration économique continentale entraîne la convergence des politiques entre le Canada et les États-Unis (Hoberg, 2002). Toutefois, plusieurs raisons portent à croire que la convergence transfrontalière des politiques se manifesterait plus rapidement et fortement à l'échelle provinciale plutôt que nationale ou fédérale. En fait, l'examen des tendances de similitude et de différence transfrontalières des politiques entre les provinces canadiennes et les États américains – particulièrement en matière de politiques sociale et environnementale – pourrait bien permettre de mieux évaluer le lien entre l'intégration économique et la convergence des politiques que les comparaisons nationales.

Dans notre recherche, nous examinons l'hypothèse selon laquelle la convergence des politiques au fil du temps est plus importante entre des paires précises d'États américains et de provinces canadiennes fortement liés d'après diverses mesures de proximité géographique et de degré d'intégration économique. Nous nous concentrons sur des aspects précis de la politique sociale (les niveaux de protection sociale et de redistribution du revenu) et environnementale (la réduction et le contrôle de la pollution), puisque ces domaines sont source de grandes préoccupations quant aux effets de convergence de l'intégration économique continentale.

Nous avons constaté que, en matière de protection sociale et de redistribution du revenu, ainsi que de dépenses consacrées à la protection de l'environnement, les tendances infranationales ne remettent pas fondamentalement en cause les tendances nationales de convergence et de divergence. Par ailleurs, les tendances de similitude et de différence au fil du temps de divers sous-ensembles de paires État-province présentent généralement des différences de degré, voire d'orientation, par rapport aux tendances nationales. Toutefois, après 1995, une tendance de convergence à l'échelle des États et des provinces semble se dessiner, ce qui n'apparaît pas clairement dans les tendances observées à l'échelle nationale.

Gouvernements infranationaux, intégration économique continentale et convergence des politiques

Bien que les études nationales nous permettent d'accroître notre compréhension de la relation entre l'intégration économique et l'autonomie de politique intérieure, il est aussi essentiel d'examiner cette relation à l'échelle infranationale. C'est l'une des grandes conséquences des tendances à la décentralisation liées à la mondialisation. Tandis que leur pouvoir économique augmente, les régions et les gouvernements infranationaux des pays peuvent considérer avantageux de passer par-dessus leur gouvernement national et de se lier à des superstructures (Courchene, 1998 : 272-273) en raison de leurs exigences économiques particulières. Dans le cas probable où des gouvernements infranationaux seraient économiquement mieux intégrés que d'autres aux marchés internationaux, ces gouvernements pourraient réclamer plus de latitude en matière d'élaboration de politiques pour faire face aux effets et aux tendances de l'intégration. Ce raisonnement sous-entend que l'indépendance politique des entités infranationales telles que les provinces canadiennes et les États américains continuera d'augmenter à mesure que la mondialisation et l'intégration économique se poursuivront.

En fait, les provinces contrôlent déjà certains des plus importants leviers de politique pour s'adapter à l'intégration économique et aux pressions

concurrentielles accrues. La décentralisation de la fédération canadienne, attribuable en partie à la politique du nationalisme québécois et à la dynamique de l'intégration économique et de la mondialisation décrite ci-dessus, a renforcé la domination politique provinciale. En outre, les provinces possèdent leurs propres structures économiques et habitudes commerciales qui nécessitent une adaptation particulière des politiques, et les gouvernements provinciaux sont probablement plus exposés que le gouvernement fédéral aux pressions exercées par l'intégration économique et la concurrence transfrontalières. Ainsi, selon Courchene, les provinces adapteront de plus en plus leurs politiques publiques aux tendances des États américains avec lesquels elles sont exposées à la concurrence et aux effets de l'intégration (Courchene, 1998 : 289-291).

Par ailleurs, les régions du Canada ne sont pas en cours d'intégration économique avec une masse informe qu'on appelle les États-Unis, mais plutôt avec des régions et des États américains particuliers. Par conséquent, il est essentiel de reconnaître l'importance des États dans différents domaines de politiques publiques, et la mesure dans laquelle cette importance s'est accrue avec le temps. Les États sont devenus des acteurs de plus en plus importants sur le plan de l'élaboration des politiques publiques, tant en raison des transferts de responsabilités que du fait que les années 1990 ont été bonnes pour les coffres des États. Les gouvernements des États avaient les ressources nécessaires pour accroître leur capacité de recherche sur les politiques, assumer de nouvelles responsabilités et innover dans bien des cas. Ainsi, l'examen des similitudes et des différences transfrontalières des politiques à l'échelle infranationale pourrait bien permettre de mieux évaluer le lien entre l'intégration économique et la convergence des politiques que les comparaisons nationales.

Dans la mesure où ils existent, les effets de convergence de l'intégration économique transfrontalière à l'échelle infranationale devraient apparaître clairement dans les politiques sociale et environnementale. Premièrement, toutes deux sont forcément des indicateurs particulièrement sensibles de la convergence des politiques entre le Canada et les États-Unis, puisqu'on les considère comme des facteurs clés dans la détermination de l'avantage concurrentiel. Deuxièmement, les politiques sociale et environnementale sont maintenant au centre des analyses nationales et constituent des candidates évidentes à une nouvelle approche venant compléter ces analyses. Enfin, ces deux domaines sont au cœur des préoccupations de ceux qui s'inquiètent des effets de convergence de l'intégration économique.

Les régions du Canada ne sont pas en cours d'intégration économique avec une masse informe qu'on appelle les États-Unis, mais plutôt avec des régions et des États américains particuliers.

Identification des paires transfrontalières État-province

L'identification des paires ou des sous-groupes d'États et de provinces aux fins de l'examen de la convergence des politiques repose sur les causes présumées de la convergence. Si la cause présumée de la convergence est l'interpénétration des cultures ou les retombées transfrontalières (comme dans le cas des politiques intergouvernementales sur la pollution), il conviendrait d'étudier les provinces et les États voisins. Si l'intégration économique est la cause présumée de la convergence des politiques, il serait préférable d'examiner les provinces jumelées aux États avec lesquels elles ont les liens économiques les plus forts (p. ex., les niveaux d'échanges les plus élevés). Si l'adaptation des politiques en réaction à la concurrence directe est présumée, il conviendrait de comparer les politiques des provinces et de leurs principaux États concurrents. Tel que décrit ci-dessous, nous avons notamment déterminé les paires État-province à comparer en utilisant les critères suivants :

- la proximité géographique
  - la contiguïté géographique permet d'apparier les États et les provinces qui partagent une frontière naturelle ou des routes directes et de créer seize paires État-province;
  - la proximité géographique permet de jumeler les provinces aux États situés plus près que la province canadienne la plus rapprochée et de créer vingt autres paires État-province;
  - notre indice de proximité, qui tient compte de la distance et du nombre d'habitants (population/distance^2), permet d'identifier des paires État-province qui ont un indice de proximité supérieur à la moyenne (moyenne des paires parmi les cinq premiers indices de proximité pour chacune des dix provinces) et de créer quatorze paires, dont quatre n'ont pas été formées suivant l'un ou l'autre des critères décrits ci-dessus;
- l'intégration économique permet d'apparier les États et les provinces d'après un indice du commerce provincial de marchandises avec chaque État américain (mesuré en proportion du PIB provincial) et de créer des paires avec le premier État pour chaque province ainsi que le deuxième État en présence d'un indice supérieur à la moyenne des meilleurs États. La concurrence

permet d'apparier les provinces aux principaux concurrents qui suscitent les échanges commerciaux et les investissements[2]. L'étalonnage permet d'apparier les provinces à des juridictions utilisées comme les principaux étalonnages contre lesquels elles se positionnent dans un marché économique concurrentiel.

Ces différents critères d'appariement des États et des provinces permettent de créer 49 paires État-province (sur 500 paires possibles) d'après le jumelage des provinces canadiennes à 21 États au total (voir le tableau A). Chaque ensemble de paires État-province ainsi créées peut être comparé aux autres ensembles, aux appariements des tous les États et provinces et aux appariements des provinces canadiennes en vue d'évaluer s'il existe une plus grande similitude transfrontalière dans ces sous-ensembles et si la convergence y est plus marquée.

Comparaisons empiriques

Protection sociale et redistribution du revenu

Dans nos comparaisons, nous examinons les différences et les similitudes dans l'incidence nette des impôts et des transferts sur la répartition des revenus, en nous intéressant aux gains dans la part du revenu – la différence de proportion du revenu final entrant dans une tranche de revenu donnée après impôts et transferts par rapport à

Proximité géographique
- Provinces/États contigus
- Provinces/États rapprochés
- Indice de proximité

Intégration économique/ concurrence
- Intégration économique
- Concurrence
- Référence

TABLEAU A

Sommaire des Provinces-États

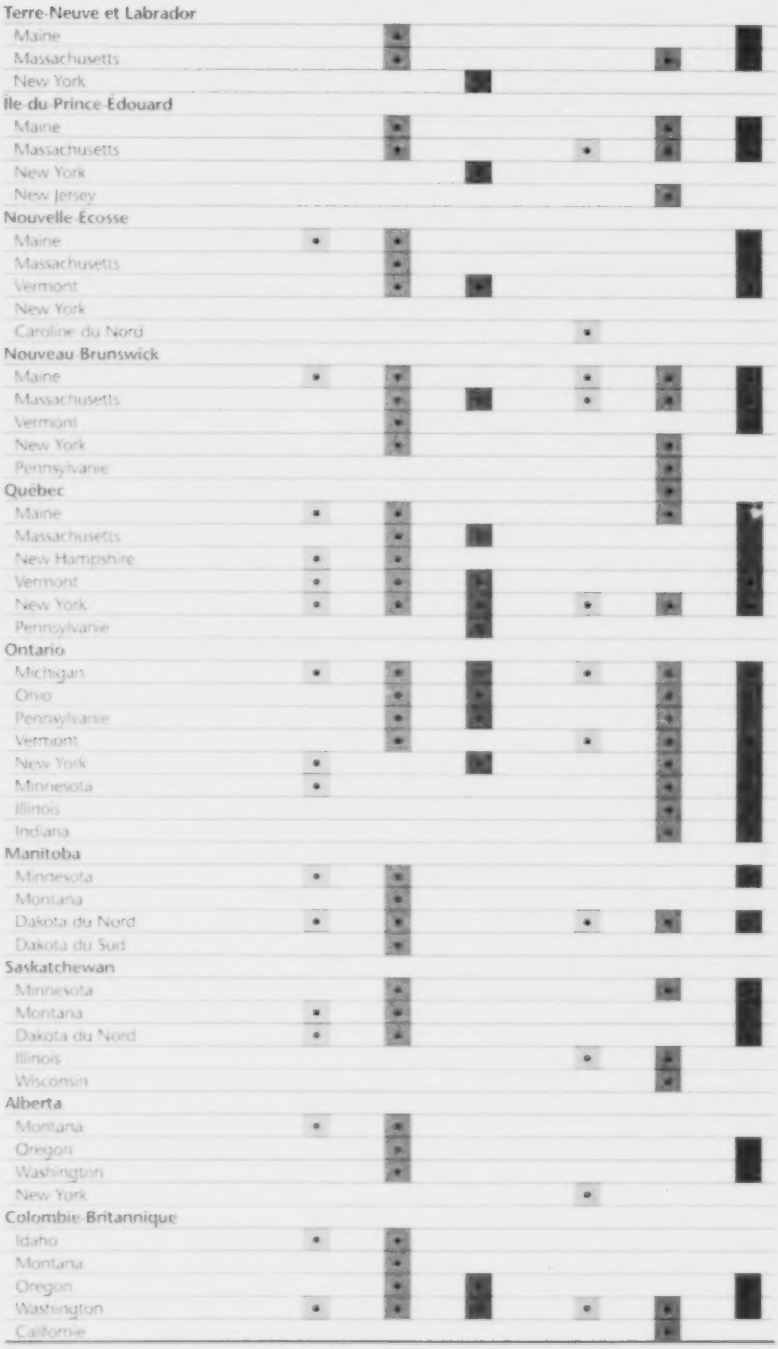


FIGURE 1

Gain dans la part du revenu, moitié inférieure :
Écart moyen entre les paires

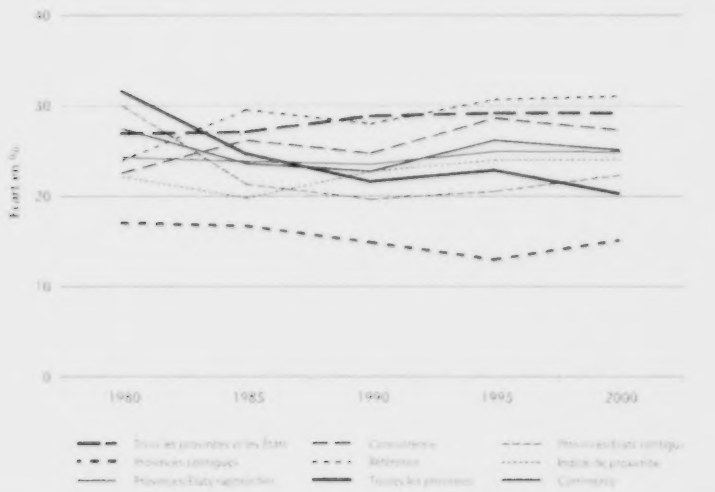
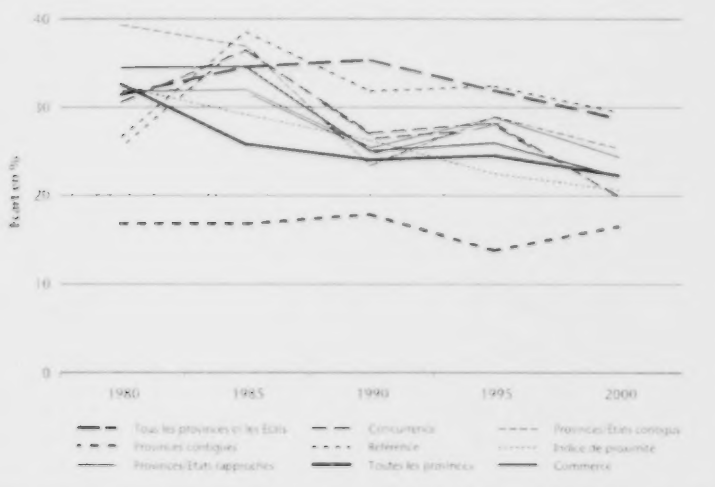


FIGURE 2

Gain dans la part du revenu, quintile supérieur :
Écart moyen entre les paires



la part du revenu de marché avant impôts et transferts – de la moitié inférieure de la répartition des revenus, du quintile inférieur et du quintile supérieur.

L'examen de l'écart moyen entre des paires formées de toutes les provinces, de provinces contiguës et de tous les États jumelés à toutes les provinces dresse un portrait global de la convergence interprovinciale par rapport à l'écart permanent entre les États et les provinces quant aux gains dans la part du revenu de la moitié inférieure de la répartition des revenus et du quintile supérieur (voir la figure 1).

L'examen de l'écart moyen des gains dans la moitié inférieure de la répartition des revenus entre des paires État-province formées à partir de divers critères révèle une tendance générale vers des différences légèrement à la hausse pour l'ensemble de la période. Les États et les provinces contigus constituent une exception marquée à cette tendance générale, car il existe une convergence notable de 1980 à 1990, qui diminue légèrement dans les années 1990. Bien que la différence entre nos mesures de proximité géographique et d'intégration économique et de concurrence n'apparaisse pas clairement en 1980, les écarts entre les paires sont invariablement moins importants dans nos mesures de proximité géographique que dans nos mesures d'intégration économique après 1990. (Une tendance similaire apparaît clairement dans la comparaison des gains du quintile inférieur.)

Nous observons une tendance différente quant aux écarts de réduction dans la part du revenu du quintile supérieur. Dans ce cas, la tendance générale des paires État-province est à la convergence (voir la figure 2). Bien que le degré de convergence au fil du temps et les niveaux de différence en tout temps varient selon nos divers ensembles de paires, il n'y a pas de différence évidente entre les paires

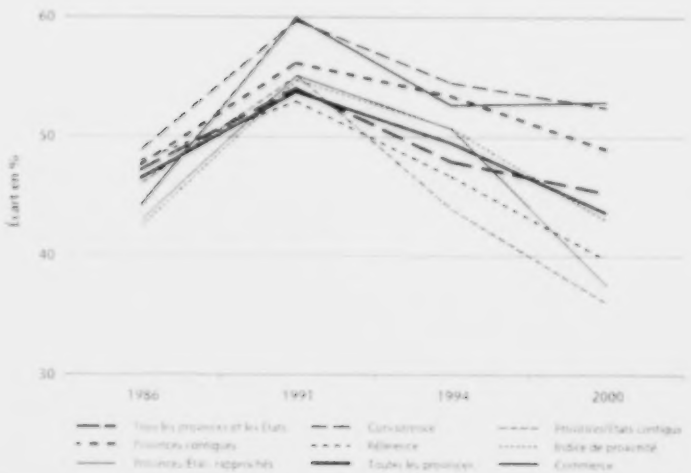
formées d'après le critère de la proximité géographique et les paires créées en fonction des indicateurs d'intégration économique et de concurrence. Contrairement aux tendances de la moitié inférieure, les deux ensembles de paires les plus similaires en 2000 reposent sur les échanges et sur notre indice de proximité (qui tient compte de la distance et du nombre d'habitants). Dans ce cas-ci également, la tendance générale de convergence est plus marquée après 1995.

Les résultats obtenus pour ces catégories de revenus vont généralement à l'encontre de la tendance prévue dans l'analyse de Courchene, selon laquelle les écarts entre les provinces devraient augmenter, alors que ceux des régions transfrontalières devraient diminuer. L'image qui se dégage va plutôt à l'inverse de cette tendance : les différences transfrontalières ont augmenté de façon générale, tandis que les écarts entre les provinces ont généralement diminué. Nos résultats appuient davantage la tendance prévue dans l'analyse de Courchene après 1995. Les écarts entre les provinces contiguës ont augmenté au lieu de diminuer, tel qu'observé depuis 1980, bien que la tendance entre les provinces soit toujours à la convergence. De plus, la convergence observée dans les réductions de la part du revenu du quintile supérieur des paires État-province est plus marquée après 1995.

L'on pourrait précisément s'attendre à des tendances distinctes parmi les différentes catégories de revenus lorsque la convergence repose sur la mobilité entre les régions. Dans le cas du quintile supérieur, qui est susceptible d'être le plus mobile entre les régions, il y a présence de convergence tant entre les provinces qu'entre les États et les provinces après 1990. Dans le cas de la moitié inférieure de la répartition des revenus, où la mobilité transfrontalière est beaucoup plus limitée (autant par rapport à la mobilité transfrontalière du quintile supérieur qu'à la mobilité interprovinciale de la moitié inférieure), nous observons une tendance à la convergence interprovinciale et à la divergence transfrontalière.

FIGURE 3

Dépenses de réduction et de contrôle de la pollution : Écart moyen entre les paires



Politique environnementale

Il est bien connu qu'il est difficile d'évaluer les effets de l'intervention gouvernementale dans la protection de l'environnement. Les indicateurs de résultats environnementaux ne présentent pas instantanément des données contre-factuelles (comme dans le cas de la redistribution du revenu) grâce auxquelles on peut clairement déterminer ce qu'aurait été la situation en l'absence de l'intervention gouvernementale. Des facteurs comme la situation géographique, la concentration industrielle et les conditions climatiques viennent compliquer les indicateurs de résultats absolus (tels que la qualité de l'air), lesquels sont contaminés par des facteurs comme les déplacements transfrontaliers de polluants. Parallèlement, les mesures des produits (dépenses, niveau d'application des lois, rigueur des règlements) sont parfois trompeuses, puisqu'elles ne se traduisent pas nécessairement par des niveaux élevés de protection environnementale. Tout en reconnaissant ces difficultés importantes sur le plan des mesures, la comparaison des dépenses publiques consacrées à la réduction et au contrôle de la pollution donne une idée de l'engagement de différentes régions envers la protection de l'environnement.

L'examen des écarts moyens de ces dépenses entre les provinces et les États et les provinces jumelés à l'aide de divers critères révèle une tendance initiale à la divergence puis à la convergence durant les années 1990 (voir la figure 3). Plus particulièrement, cette figure montre que les provinces ne sont en moyenne pas plus similaires entre elles en tant que groupe ou même semblables à leurs provinces voisines qu'elles le sont en général aux États américains en tant que groupe.

Bien que ce portrait aille dans le sens des attentes suscitées par l'analyse de Courchene, l'aspect dynamique de cette tendance est un aspect de convergence généralisée tant entre les États et les provinces qu'entre les provinces elles-mêmes.

En examinant nos différents ensembles de paires État-province, nous constatons que tous les appariements suivent une même tendance. À l'exception des appariements de référence, les écarts entre les paires État-province sont invariablement moins importants lorsque le critère de la proximité géographique est utilisé que nos mesures d'intégration économique. En 2000, les écarts moyens entre les paires État-province contigus (36,0 %) et les paires État-province formées à partir de notre définition de la proximité (37,5 %) étaient nettement moins importants que les écarts moyens entre toutes les paires de provinces (43,5 %). Ils étaient même inférieurs aux écarts moyens entre les paires de provinces contiguës (48,9 %). À titre de comparaison, les paires État-province créées en fonction des échanges (52,4 %) et de la concurrence (52,8 %) sont les moins similaires parmi tous les ensembles de paires de provinces ou de paires État-province. Ces tendances semblent remettre en question l'argument selon lequel la convergence s'explique principalement par des échanges accrus.

Observations

Dans notre recherche initiale, nous avons tenté d'évaluer la mesure dans laquelle l'analyse des tendances transfrontalières de convergence des politiques peut mettre en lumière la question de savoir si une intégration économique accrue entraîne la convergence des politiques. Dans les domaines que nous avons examinés d'un point de vue empirique, nous pouvons faire les observations suivantes. D'abord, les tendances infranationales ne semblent pas remettre fondamentalement en cause les tendances nationales de convergence et de divergence. Toutefois, certaines tendances infranationales intéressantes présentent des différences de degré, voire d'orientation, par rapport aux tendances nationales, et nous croyons que ces différences, lorsqu'elles seront décrites en détail, nous permettront d'avoir une meilleure compréhension analytique de questions plus larges sur la convergence. De plus, certaines données après 1995 viennent appuyer l'hypothèse selon laquelle il y aurait convergence entre les entités infranationales et transfrontalières, ce qui n'apparaît pas clairement dans les analyses nationales. C'est le cas des gains dans la part du revenu pour le quintile supérieur des États et des provinces jumelés selon notre indice de proximité (comprenant la distance et le nombre d'habitants), ainsi que des paires ayant un niveau élevé d'échanges après 1995. De même, dans les années 1990, la convergence entre les États et les provinces quant aux dépenses consacrées à la réduction et au contrôle de la pollution est plus marquée entre les paires État-province contigus que parmi tous les États et les provinces mis ensemble.

Les résultats de cette analyse indiquent qu'il est nécessaire d'élargir notre recherche pour inclure de nouveaux indicateurs et aspects des résultats des politiques afin d'évaluer l'existence de tendances similaires aux tendances décrites ci-dessus. De plus, il serait utile d'établir des comparaisons détaillées entre des paires transfrontalières précises (p. ex., Colombie-Britannique-Washington, Ontario-Michigan). Enfin, un programme de comparaison et de différenciation plus rigoureux des paires comportant différentes caractéristiques (p. ex., proximité, interdépendance commerciale, etc.) est nécessaire pour comprendre les relations de cause à effet entre des facteurs tels que l'intégration économique et la convergence des politiques. Une telle recherche promet d'enrichir considérablement les études nationales actuelles sur l'influence transfrontalière des politiques.

Renvois

Boychuk, Gerard W. et Keith G. Banting, 2003. « The Paradox of Convergence: National versus Sub-National Patterns of Convergence in Canadian and American Income Maintenance Policy », dans *North American Linkages: Opportunities and Challenges for Canada*, Richard G. Harris (dir.), Calgary : University of Calgary Press.

Courchene, Thomas, en collaboration avec Colin Telmer, 1998. *From Heartland to North American Region State*. Toronto : Centre for Public Management, Faculté de gestion, Université de Toronto.

Hoberg, George (dir.), 2002. *Capacity for Choice: Canada in a New North America*, Toronto : University of Toronto Press.

Notes

1 Ce programme de recherche a été financé grâce à une subvention du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Les auteurs aimeraient remercier Matt Walcott pour son aide inestimable à la recherche.

2 Les provinces peuvent également adapter leurs politiques en réaction aux pressions concurrentielles exercées par les États américains en l'absence de niveaux élevés de commerce de marchandises entre eux. Par exemple, les provinces font concurrence aux États non seulement en matière de commerce mais aussi d'investissement. Pour avoir une idée de ces pressions concurrentielles, nous avons mené une enquête écrite et téléphonique auprès de représentants chargés du développement économique et de chambres de commerce ou de conseils de développement commercial des dix gouvernements provinciaux. Nous leur avons demandé d'identifier les États américains par rapport aux provinces canadiennes qu'ils considéraient comme leurs principaux concurrents en matière de commerce et d'investissement. De plus, nous avons demandé aux répondants quels étaient les États ou les provinces qu'ils utilisaient comme « principales références » pour savoir vers où les provinces se tournaient lorsqu'elles se positionnaient dans un environnement économique concurrentiel.

L'évolution de la diversité industrielle des villes canadiennes, 1992–2002

Desmond Beckstead
Mark Brown
Statistique Canada

Introduction

Cet article[1] est tiré d'une étude qui décrit la diversité industrielle des villes canadiennes[2]. Il compare les villes canadiennes les unes aux autres sur le plan de leur degré de diversité et décrit l'évolution de ces degrés au cours des dix dernières années, de 1992 à 2002. Ces années ont marqué une période de changements structurels importants dans l'économie canadienne, résultant en partie de la libéralisation des échanges, de l'intégration de l'économie continentale et des changements technologiques, tous des éléments qui peuvent avoir eu des répercussions sur la diversité industrielle des villes canadiennes.

Deux raisons principales poussent les responsables de l'élaboration des politiques à considérer la diversité comme une caractéristique positive des économies urbaines (Quigley, 1998). La première est le fait que les économies diversifiées sont considérées comme des économies stables (Baldwin et Brown, 2003). Les petites villes mono-industrielle sont vulnérables à la régression que pourrait subir leur industrie principale et qui pourrait se traduire par des taux de chômage élevés et l'exode de travailleurs. Les localités qui regroupent un vaste éventail d'industries sont mieux en mesure de survivre à l'effondrement d'un ou de plusieurs de ses industries, les travailleurs étant plus susceptibles de trouver rapidement des emplois dans d'autres secteurs. La deuxième raison est que les économies diversifiées sont considérées comme plus dynamiques. Les villes diversifiées sont des pépinières de nouvelles idées, ces dernières étant plus facilement transférables d'une branche d'activité à l'autre, ce qui favorise des degrés plus élevés de croissance (Jacob, 1969; Glaeser, 1992; Glaeser, 2000; Duranton, 2001).

Tout au long de l'étude, nous mesurerons la diversité à l'aide d'un indice qui tient compte du nombre d'industries présentes dans chaque ville et de la façon dont l'emploi est réparti entre elles. Plus le nombre d'industries présentes dans une ville est élevé et plus la distribution de l'emploi est répartie de façon égale, plus l'indice est élevé. Afin de faciliter l'exposé, la diversité de chaque ville est comparée à celle de Toronto, dont le degré de diversité est considéré comme égal à 100.

La diversité d'une ville canadienne à l'autre

On observe des écarts importants dans le degré de diversité des différentes régions urbaines au Canada. Cela ressort clairement de la figure 1, qui relie le degré de diversité de chaque région urbaine à son niveau de population. En 2002, Montréal était la région urbaine la plus diversifiée au Canada, et elle a obtenu un indice de diversification de 108. Toronto, Vancouver et Winnipeg suivaient de près. Le centre urbain le moins diversifié (ou le plus spécialisé) était Kitimat, dont le degré de diversification se situe à peu près au huitième de celui de Montréal.

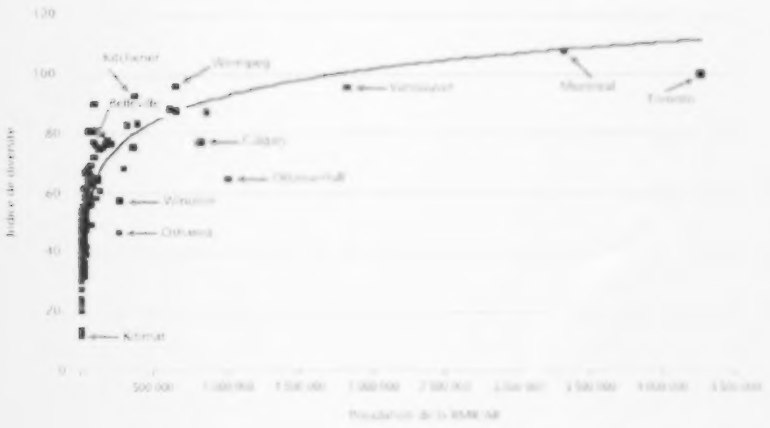
Les grands écarts dans les degrés de diversité entre les villes ne sont pas aléatoires. Comme le montre la figure 1, il existe un rapport manifeste entre la diversité et la taille de la population. Les localités qui comptent les populations les plus faibles ont tendance à avoir les économies les plus spécialisées (ou les moins diversifiées). Par ailleurs, les grands centres urbains ont les économies les plus diversifiées.

Il est permis de croire qu'il existe deux facteurs reliant la taille de la population et la diversité. Premièrement la croissance de la population peut être partiellement attribuable à l'arrivée de nouvelles industries et aux nouveaux emplois qu'elles créent. Deuxièmement, à mesure que la population des villes augmente, leur marché local fait de même, ce qui permet d'appuyer une diversité plus grande d'industries.

Les deux auteurs travaillent à la Division des études micro-économiques de Statistique Canada. Desmond Beckstead est économiste recherchiste et Mark Brown, économiste recherchiste principal.

FIGURE 1

Diversité industrielle en fonction de la population, 2002

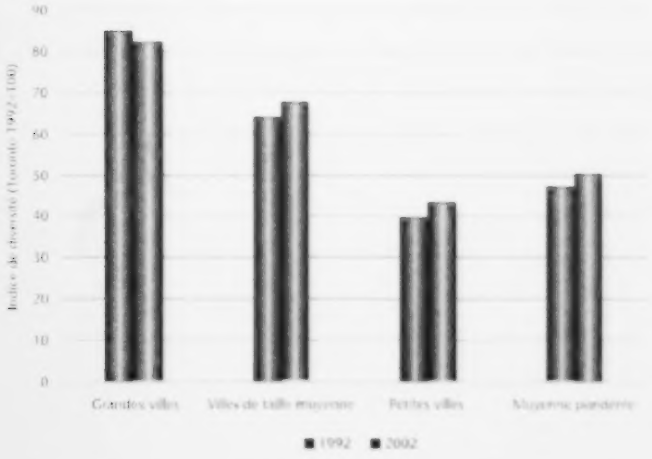


[a]Toronto 2002 = 100.

Source : Mise en tableau spéciale, Registre des entreprises et Recensement, 1996.

FIGURE 2

Moyenne de la diversité selon la taille de la ville pour certaines villes, 1992-2002



L'augmentation de la diversité est à la fois une cause et un effet de la croissance des niveaux de population.

Il ressort aussi de la figure 1 que le rapport entre la population et la diversité n'est pas linéaire. Dans le cas des petits centres urbains, c'est-à-dire ceux qui comptent entre 10 000 et 100 000 habitants, une augmentation de la population a un effet positif très important sur la diversité. Toutefois, dans le cas des grands centres urbains, le rapport entre la diversité et la taille est beaucoup plus faible.

Selon toute vraisemblance, le rapport entre la taille de la population et la diversité des grandes villes est relativement faible en raison des minces possibilités de voir de nouvelles industries s'y installer. La croissance démographique dans les petites villes attire de nombreuses nouvelles industries désireuses de desservir le marché local. Dans le cas des grands centres, les industries qui dépendent des marchés locaux pour survivre sont déjà implantées. Les autres industries sont celles qui sont installées dans un nombre relativement restreint de villes. Si elles sont plus rares, c'est parce qu'elles ont besoin de facteurs de production particuliers (p. ex., la transformation du poisson) ou qu'elles comportent des économies d'échelle significatives (p. ex., la fabrication d'avions) ou encore qu'elles dépendent d'importantes économies d'agglomération (p. ex., les services financiers). Par conséquent, il semble y avoir peu de possibilités de diversification des économies des grands centres urbains.

La diversité industrielle au fils du temps

En plus d'avoir des conséquences sur les degrés de diversité industrielle, la taille des villes est également fonction de la diversification dans le temps (voir la figure 2). Au cours des années

1990 et au début des années de ce siècle[3], les grandes villes (population supérieure à 500 000 habitants) sont devenues légèrement moins diversifiées (plus spécialisées). Par ailleurs, les petites villes (10 000 à 99 000 habitants) et les villes de taille moyenne (100 000 à 499 000 habitants) ont gagné en diversification au cours de cette même période (voir la figure 2). Bien que leur ampleur soit relativement faible, ces changements témoignent de la lenteur de l'évolution de la structure urbaine et montrent que les industries se sont déplacées des grands centres urbains vers des centres urbains plus petits.

La vérification des hypothèses à la source de ces tendances dépasse la portée de cet article. Néanmoins, il est possible de les placer dans le contexte de deux des forces structurelles sur lesquelles reposent les changements dans l'économie canadienne pendant la dernière décennie, à savoir les changements technologiques et la libéralisation des marchés. Sur le plan théorique, l'accroissement du commerce devrait conduire à des économies urbaines moins diversifiées, à mesure qu'elles se spécialisent dans des branches d'activités où elles ont un avantage comparatif sur les marchés internationaux. Une plus grande spécialisation des grandes villes va de pair avec les effets de la libéralisation des marchés, ce qui n'est pas le cas de l'augmentation de la diversité des petites et des moyennes villes. On peut supposer néanmoins que cette dernière tendance soit le résultat de la baisse des coûts de transport et de communication résultant d'investissements dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Cette baisse des coûts peut avoir incité les industries à s'installer dans de petites villes et des régions rurales pour profiter des taux de salaire moins élevés qui y prévalent (Kilkenny, 1998).

Conclusion

Le degré de diversité varie beaucoup d'une ville canadienne à l'autre. Ce qui donne à penser que les économies urbaines peuvent aussi différer du point de vue de leur stabilité économique et de leur potentiel de croissance.

L'analyse démontre que les degrés de diversité sont étroitement reliés à la population des régions urbaines. Le degré de diversification augmente avec la taille des villes. Toutefois, les degrés très élevés de diversité ne se limitent pas aux villes dont la population se chiffre dans les millions. Les villes dont la population se situe autour de 100 000 habitants enregistrent souvent le même degré de diversité que des centres urbains beaucoup plus grands.

Au cours de la période étudiée, l'économie du Canada s'est davantage intégrée aux marchés mondiaux et a connu des bouleversements technologiques liés à la révolution des technologies de l'information. L'intégration aux marchés mondiaux est associée à la fois à une diminution de la diversification industrielle des grands centres urbains canadiens et à une dispersion plus grande de l'activité économique en faveur des centres urbains de petite et de moyenne taille, qui peut avoir découlé de la mise en œuvre des nouvelles technologies, lesquelles ont entraîné une réduction des coûts de transport et de communication.

Renvois

Baldwin, J.R. et W.M. Brown. *Dynamique du secteur canadien de la fabrication dans les régions métropolitaines et rurales*, Série de document de recherche sur l'analyse économique, no 11H0019MIE2001169, Direction des études analytiques, Statistique Canada, 2001.

Duranton, G. et D. Puga « Nursery Cities: Urban Diversity, Process Innovation, and the Life Cycle of Products », *The American Economic Review* 91 (2001), p. 1454-1477.

Glaeser, E.L., H. Kallal, J.A. Scheinkman et A. Schleifer, « Growth in Cities », *Journal of Political Economy* 100 (1992), p. 1126-1152.

Glaeser, E.L. « The New Economics of Urban and Regional Growth », *The Oxford Handbook of Economic Geography*, G.L. Clark, M.P. Feldman et M.S. Gertler (dir.), 2000.

Jacobs, J. *Economy of Cities*, New York, Vintage, 1969.

Kilkenny, M. « Transportation Costs and Rural Development », *Journal of Regional Science* 38 (1998), p.293-312.

Quigley, J.M. « Urban Diversity and Economic Growth », *The Journal of Economic Perspectives* 12 (1998), p. 127-138.

Notes

1 Statistique Canada met à votre disposition une version plus détaillée de cette analyse sur la diversité des villes canadiennes et sur les descriptions des données et des méthodes utilisées. Voir Beckstead, D. et M. Brown, « De Labrador City à Toronto : la diversité industrielle des villes canadiennes, 1992 à 2002, Aperçus sur l'économie canadienne » nº 11-624-MIE2003003, Direction des études analytiques, Ottawa, Statistique Canada.

2 Les villes définies sont les régions métropolitaines de recensement (RMR) et les agglomérations de recensement (AR).

3 Cette différence n'est toutefois pas significative statistiquement. Néanmoins, cette conclusion correspond à la baisse de la diversité dans le secteur de la fabrication au cœur des grandes villes (plus d'un million d'habitants) sur une plus longue période.

De l'influence du commerce international sur le synchronisme des phases du cycle économique en Amérique du Nord

Shenjie Chen
John M. Curtis
Commerce international Canada

Nous nous intéresserons dans le présent article au synchronisme des phases du cycle économique entre le Canada et les États-Unis d'un point de vue régional. Nous verrons si l'augmentation des échanges régionaux entre les deux pays a mené à une corrélation marquée de la simultanéité de l'activité économique d'un pays à l'autre.

Depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange (ALE) entre le Canada et les États-Unis en 1989, l'économie canadienne s'est intégrée progressivement à l'économie américaine. Quelques chiffres permettent de mettre la situation en perspective : les échanges de biens et services canadiens avec les États-Unis ont doublé en pourcentage du PIB, passant d'une moyenne de 30 % dans les années 1970 à plus de 60 % à la fin des années 1990. L'essentiel de la hausse faisant suite à l'entrée en vigueur de l'Accord en 1989. À l'échelle régionale, toutes les provinces canadiennes ont considérablement accru le volume de leurs exportations vers les États-Unis; celles-ci ont en effet doublé, en pourcentage du PIB, pour passer de 18,6 à 37,6 % au cours de la période 1989-2002, tandis que les exportations est-ouest ou interprovinciales chutaient de 22,5 à 19,7 % du PIB au cours de cette période. Le resserrement des liens économiques entre le Canada et les États-Unis a soulevé la question de savoir si l'intégration économique accrue des deux pays a suscité un plus grand synchronisme des phases du cycle économique, ou un mouvement réciproque plus prononcé du PIB entre les deux nations.

Le concept d'un synchronisme croissant des phases du cycle économique entre pays est d'une grande importance lorsque vient le temps d'adopter des politiques économiques nationales, qu'il s'agisse d'élargir le cadre des échanges et de coordination de la politique macro-économique ou de conclure de nouvelles ententes commerciales ou monétaires. De fait, le synchronisme des phases du cycle économique constitue un élément important de la documentation traitant d'une zone monétaire optimale, et joue un rôle prépondérant dans l'évaluation des coûts liés à l'imposition de limites à une politique monétaire indépendante. Ainsi, l'analyse de cette question a fait l'objet d'une attention marquée au cours des dernières années, car elle est très pertinente au vu de l'Union économique et monétaire européenne (UEM) et de l'intégration économique continue en Amérique du Nord.

Corrélations : évolution ou statu quo?

L'on parle de synchronisme des phases du cycle économique lorsque le moment et l'ampleur de modifications d'envergure de l'activité économique de plusieurs pays se ressemblent de plus en plus. On a recours à deux grandes méthodes pour mesurer le synchronisme du cycle économique (FMI, 2001 et FMI 2002). La première, la corrélation de concordance, sert à calculer le nombre de périodes pendant lesquelles les cycles de divers pays sont en même phase. La deuxième, la corrélation de la production, mesure les similarités en ce qui touche au moment et à l'ampleur des variations de production. Selon cette méthode, l'on dira des cycles économiques nationaux qu'ils sont synchronisés si la corrélation entre eux est directe et marquée. Plus celle-ci est directe, plus étroit sera le synchronisme des cycles. La méthode de la corrélation de la production a été la plus utilisée, et c'est également celle que nous privilégierons ici.

La figure 1 expose l'évolution du PIB au Canada et aux États-Unis entre 1950 et 1999[2]. Les données sur le PIB font abstraction des tendances temporelles afin de bien mettre en lumière les fluctuations du cycle économique. Un coup d'œil à ce graphique permet de constater que des années 1950 aux années 1970, les fluctuations du PIB réel du Canada ont toujours suivi d'une année celles

Les auteurs travaillent pour la Direction de l'Analyse commerciale et économique de Commerce International Canada[1]. Shenjie Chen est analyste principal de la politique et de la recherche et John M. Curtis, conseiller principal en politique et coordonnateur.

du PIB des États-Unis. Ce décalage de l'économie canadienne par rapport à l'évolution de l'activité économique des États-Unis laisse supposer que les responsables canadiens de l'élaboration des politiques n'avaient pas à prévoir de changements de politiques aux États-Unis à court terme, ni à y réagir, et qu'ils pouvaient maintenir le cap de leurs politiques jusqu'au moment où le cycle économique des États-Unis commencerait à toucher l'économie canadienne, soit un an plus tard. Cependant, à compter des années 1980, une nouvelle tendance s'est manifestée, et le synchronisme des cycles économiques des deux pays a commencé à se resserrer; l'économie canadienne fluctuait presque au même moment que l'économie aux États-Unis, bien que l'ampleur des variations demeurait très différente. Nous avons créé un indice de concordance pour mesurer cette situation sur deux sous-périodes, avant 1980 et après 1980[3]. Nos calculs montrent que le nombre d'années pendant lesquelles le Canada et les États-Unis se sont trouvés dans la même phase du cycle économique, en terme de fraction du nombre total d'années étudié, est passé de 0,8 de 1951 à 1979, à 0,85 entre 1980 et 1999.

La figure 2 présente la deuxième méthode de mesure du synchronisme des cycles économiques, les coefficients de corrélation entre les variations du PIB réel aux États-Unis et au Canada de 1950 à 1979 et de 1980 à 1999. Les données sur le PIB réel sont calculées au moyen de deux indices des prix différents, soit l'indice de prix en chaîne et des prix en valeur constante. Dans les deux cas, les résultats soutiennent la conclusion d'un synchronisme croissant des cycles économiques des deux pays au cours des 50 dernières années. Pendant la première sous-période (1950-1979), les coefficients estimatifs de corrélation se sont établis à 0,586 pour l'indice de prix en chaîne, et à 0,699 pour l'indice des prix en valeur constante. Cependant, ces corrélations ont été nettement plus prononcées au cours de la deuxième sous-période

FIGURE 1

Moyenne de la diversité selon la taille de la ville pour certaines villes, 1992-2002

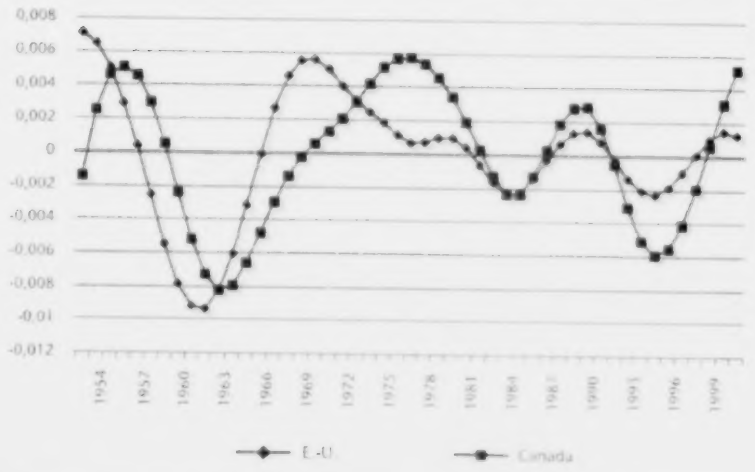
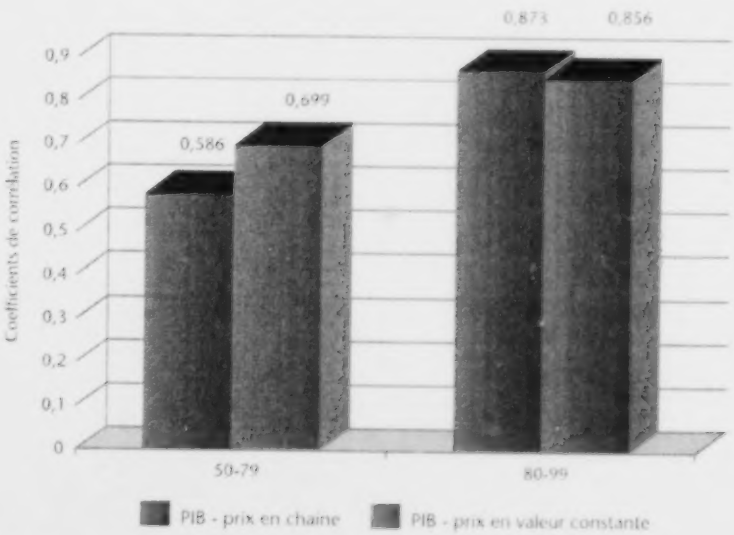


FIGURE 2

Corrélation des variations du PIB réel entre le Canada et les É.-U., 1950-1999



(1980-1999), se hissant à 0,873 et 0,856 respectivement.

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'intensification de l'intégration économique canado-américaine a également une dimension régionale importante, qui reflète bien l'expansion rapide des échanges à l'échelle régionale (provinces-États). Pour compliquer la situation, l'on observe un déclin de l'importance relative du lien traditionnel est-ouest ou inter-provincial, au profit d'un axe commercial nord-sud. Pour bien comprendre la portée globale de cette évolution du synchronisme des cycles économiques, reportons-nous aux données provinciales présentées au tableau 1, qui expose les corrélations des variations du PIB réel des diverses régions du Canada et des États-Unis. Plusieurs tendances se démarquent et chacune est décrite ci-après.

D'abord, entre les régions du Canada, l'activité économique de l'Ontario est en étroite corrélation avec celle du Québec; le coefficient de corrélation s'établit à 0,926, et ce taux est le plus élevé de toutes les régions du Canada. Mais les corrélations faiblissent le long de l'axe est-ouest. Par exemple, le coefficient estimatif de corrélation entre l'Ontario et les Prairies passe à 0,48, et celui entre l'Ontario et la Colombie-Britannique, à 0,512. Soulignons que le Québec maintient un taux élevé de corrélation avec toutes les régions du Canada (supérieur à 0,5 dans tous les cas).

La situation est complètement différente, cependant, en ce qui touche aux corrélations entre les régions des deux extrémités de l'espace géo-économique du pays : les régions de l'Atlantique et des Prairies, et la région de l'Atlantique et la Colombie-Britannique. Les coefficients estimatifs de corrélation pour ces deux couples de régions se sont établis à –0,085 et 0,074 respectivement. Des taux de corrélation aussi faibles, on croirait presque que ces économies sont complètement détachées l'une de l'autre ont surpris étant donné la politique monétaire unique imposée dans toutes les régions du Canada et la mobilité de la main-d'œuvre entre les régions. Ces facteurs ont atténué les écarts entre les cycles économiques régionaux, s'ajoutant aux nombreuses politiques adoptées en matière sociale, économique et d'infrastructures, qui visent la promotion de l'unité économique et sociale du pays.

Ensuite, entre les régions du Canada et des États-Unis, l'Ontario comme le Québec affichent des taux plus élevés de corrélation avec toutes les régions des États-Unis qu'avec le reste du Canada, sauf entre l'Ontario et le Québec, et entre l'Ontario et la région Atlantique. Comme prévu, les variations de l'activité économique dans la région Atlantique sont plus étroitement corrélées aux variations dans le nord-est des États-Unis qu'à celles de plusieurs régions du Canada, y compris le Québec. De même, les cycles économiques de la région des Prairies sont plus étroitement alignés sur ceux du Midwest américain et du sud des États-Unis qu'avec le reste du Canada. La seule exception est la Colombie-Britannique, qui affiche de faibles corrélations avec toutes les régions des États-Unis (les coefficients vont de 0,359 à 0,48, le plus élevé, bien que très légèrement, étant celui avec le Midwest), mais des corrélations relativement élevées avec les autres régions canadiennes, particulièrement les Prairies et le Québec. Les liens étroits de la Colombie-Britannique avec les autres régions du Pacifique pourraient expliquer en grande partie cette tendance.

Troisièmement, les régions des États-Unis semblent en moyenne plus étroitement corrélées entre elles que

TABLEAU 1

Corrélations des variations du PIB réel des diverses régions du Canada et des États-Unis, 1981-1999[4]

		Les régions du Canada					Les régions des États-Unis			
		Région Atlantique	Québec	Ontario	Prairies	C.-B. & Nord	Midwest	Nord-est	Nord-ouest	Sud
Canada	Atlantique	1								
	Québec	0,539	1							
	Ontario	0,698	0,926	1						
	Prairies	-0,085	0,530	0,480	1					
	C.-B. & Nord	0,074	0,642	0,512	0,640	1				
États-	Midwest	0,274	0,736	0,771	0,630	0,486	1			
Unis	Nord-est	0,597	0,691	0,753	0,288	0,359	0,648	1		
	Nord-ouest	0,460	0,725	0,764	0,475	0,459	0,645	0,737	1	
	Sud	0,262	0,670	0,725	0,649	0,451	0,843	0,638	0,787	1

TABLEAU 2

Corrélations moyennes des variations du PIB réel entre les régions du Canada et des États-Unis, 1981-1999[5]

	Filtre HP	Calcul de différences	Tendance temporelle linéaire
Canada - régions	0,565	0,496	0,471
É.-U. - régions	0,739	0,716	0,681
Entre régions du Canada et des É.-U.	0,650	0,561	0,596

ne le sont les régions canadiennes avec elles, alors que les régions canadiennes sont en plus étroite corrélation avec les régions des États-Unis qu'entre elles. Ces résultats correspondent aux calculs fondés sur trois méthodes distinctes faisant abstraction des tendances temporelles (se reporter au tableau 2).

Les résultats présentés ci-dessus semblent contredire les constatations empiriques que l'on trouve dans les documents traitant des « effets frontaliers » et prétendant qu'une fois redressées pour tenir compte de la taille des populations et des distances, les données sur le commerce intérieur (inter-provincial) du Canada sont de plusieurs fois supérieures aux échanges transfrontaliers, c'est-à-dire que l'économie nationale canadienne est plus intégrée que ne le sont les quelques économies régionales transfrontalières. L'effet frontalier entre le Canada et les États-Unis a passablement diminué depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange, mais il demeure néanmoins bien palpable. Aussi, les politiques nationales visant la promotion d'une identité culturelle nationale propre ainsi que des valeurs, institutions et règles distinctes, ont généralement pour effet de favoriser la production intérieure, ce qui devrait se traduire par un volume moindre d'échanges internationaux qu'en l'absence de telles mesures.

Selon notre analyse de cette question, l'effet de frontière existe bel et bien et il est palpable. Ce que nous tirons de cette analyse est qu'en termes de dynamisme et de corrélation des variations des cycles économiques, l'économie canadienne s'est davantage intégrée à l'économie américaine. Les facteurs qui devraient normalement contribuer à un resserrement du synchronisme des cycles économiques des deux pays fait l'objet de la section suivante.

Les causes de la nouvelle situation

Les fluctuations dans la croissance de toute économie peuvent survenir à la suite de chocs découlant de facteurs tels qu'une nouvelle politique économique, le volume d'investissement des entreprises, les décisions en matière d'épargne et de consommation, de même que la productivité de la main-d'œuvre et des capitaux. Ces chocs peuvent également se transmettre à d'autres pays par la voie des divers liens économiques et structurels que sont le commerce et les investissements internationaux, les marchés financiers et les retombées technologiques telles qu'on les conçoit traditionnellement, ou par la voie des liens politiques ou institutionnels comme la mobilité de la main-d'œuvre, une approche commune en matière de politique monétaire, et une coordination des politiques de taux de change. Autrement dit, le synchronisme des cycles économiques pourrait très bien résulter de l'application volontaire par les pays concernés du critère de la zone monétaire optimale. Par exemple, certains pays tendent à relier volontairement leur monnaie à celle de leur principal partenaire commercial afin de profiter des gains associés à une plus grande stabilité des taux de change. De même, l'adoption par les autorités concernées d'une approche commune en matière de politique monétaire aura une incidence positive sur la corrélation des cycles économiques. Cette constatation a encouragé Frankel et Rose (1998) à affirmer que les pays « mauvais candidats » ex ante à l'inclusion dans une union monétaire pourraient satisfaire le critère ex post car l'entrée dans une telle union pourrait bien donner une impulsion supplémentaire à l'expansion du commerce qui, à son tour, favorisera une corrélation plus étroite des cycles économiques.

L'argument que l'on sert habituellement pour expliquer pourquoi une hausse du commerce international renforcerait la corrélation de l'activité économique entre plusieurs pays est assez direct : l'intensification du commerce international accroît l'ampleur des chocs entre les pays. En réalité, l'incidence de l'intégration des échanges sur la corrélation des cycles économiques peut très bien aller dans les deux sens. D'une part, l'ouverture du commerce peut mener à une spécialisation croissante de la production suivant l'avantage comparatif de chacun des pays concernés par rapport à ses partenaires commerciaux, ce qui mène à des échanges intersectoriels. Si des types de production différents sont soumis à des chocs de nature différente, une intégration accrue des échanges, du fait qu'elle entraîne une plus grande spécialisation, pourra avoir pour effet de réduire la corrélation des cycles économiques (Krugman, 1993). D'autre part, si les modèles de spécialisation de la production et des échanges se développent essentiellement dans les secteurs d'activité soumis aux mêmes chocs, la spécialisation pourra alors avoir un effet de synchronisation des cycles économiques.

Plus particulièrement, la fragmentation de la production, et le va-et-vient intensif des échanges intra-sectoriels qui en découlent, pourront accroître considérablement les similitudes de déroulement des cycles économiques entre divers pays.

Évaluation empirique

Le principal défi de l'étude empirique des effets de l'intégration des échanges sur le synchronisme des cycles économiques consiste à isoler l'effet de l'intégration des échanges de celui d'autres facteurs liés au synchronisme des cycles économiques entre plusieurs pays.

Dans l'un des plus importants articles publiés sur le sujet au cours des dernières années, Frankel et Rose démontrent que, de 1959 à 1993, les pays de l'OCDE ayant des liens commerciaux étroits ont également affiché des cycles économiques très fortement corrélés (1998)[6]. Les résultats de leurs calculs de régression montrent que l'augmentation d'un seul écart type de l'intensité des échanges accroît de 0,13 la corrélation bilatérale des cycles économiques.

Le document duquel est tiré le présent article tente ainsi de préciser la méthode de Frankel et Rose en utilisant les données régionales du Canada et des États-Unis, et en incluant les données sur les échanges intra-sectoriels dans l'analyse de régression. Les avantages de ces précisions et adaptations sont doubles :

- les données régionales permettent de mieux isoler l'effet de l'intégration des échanges commerciaux, ce qui permet de se concentrer exclusivement sur l'aspect structurel des transmissions (au lieu d'avoir à étudier, par exemple, les différences politiques entre les pays, comme l'ont fait Frankel et Rose);
- l'inclusion de données sur les échanges intra-sectoriels nous fournit un contexte unique pour évaluer si les changements de structure des échanges, comme la hausse du commerce intra-sectoriel entre le Canada et les États-Unis, ont joué un rôle clé dans le synchronisme accru des cycles économiques des deux pays[7].

Nos estimations vont globalement dans le même sens et se rapprochent même de celles qu'ont obtenues Frankel et Rose. On pense que l'intégration accrue des échanges commerciaux entre régions a des effets positifs marqués sur le synchronisme des cycles économiques entre les régions du Canada et des États-Unis. Cela est dû au fait que les échanges entre les régions du Canada et des États-Unis sont en grande partie dominés par les effets des échanges intra-sectoriels, qui accroissent l'interdépendance des régions.

Conclusion

Nos résultats, malgré les adaptations que nous avons apportées, vont dans le même sens que les conclusions générales de Frankel et Rose, à savoir que la croissancte des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis a donné lieu à un synchronisme accru des cycles économiques entre les deux pays.

Renvois

Frankel, Jeffrey, et Andrew Rose, 1998. « The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria », *Economic Journal*, vol. 108.

Fonds monétaire international (FMI), 2001. « Business Cycle Linkages Among Major Advanced Economies », *Perspectives de l'économie mondiale* (octobre), p. 65-79.

Krugman, Paul, 1994. « Lessons of Massachusetts for EMU », in Francisco Torres et Francesco Giavazzi (dir.), *The Transition to Economic and Monetary Union*, p.241-69. Royaume-Uni: Cambridge University Press.

Notes

1 Les opinions exprimées n'engagent que les auteurs et ne doivent aucunement être attribuées au ministère du Commerce international ou au gouvernement du Canada.

2 Les données sur le PIB sont exprimées en monnaie locale, en dollars constants de 1997 ou prix en chaîne. Les données sur le PIB sont modifiées de la manière suivante : d'abord, nous prenons les logarithmes naturels du PIB de façon à pouvoir interpréter la variable qui en découle comme un taux de croissance. Puis, nous faisons abstraction des tendances temporelles de la variable, au moyen du filtre de Hodrick Prescott (HP) (au moyen du paramètre de lissage traditionnel de 1600).

3 L'indice de concordance calcule le nombre de périodes durant lesquelles les cycles nationaux sont dans la même phase, en termes de fraction du nombre total de périodes de l'échantillon. Si deux cycles sont en parfait synchronisme, c'est-à-dire qu'ils se situent exactement au même point, le coefficient de corrélation sera de 1; s'ils ne sont pas en corrélation, le coefficient sera de 0.

4 Les données sur le PIB présentées dans ce tableau font abstraction des tendances temporelles; la méthode utilisée pour ce faire est le filtre HP.

5 Nous utilisons trois procédés différents : 1) nous appliquons le filtre Hodrick Prescott (HP) pour retirer la dimension des tendances temporelles dans les variables; 2) nous retirons la dimension des tendances temporelles des variables en calculant le premier écart des variables, et en multipliant par 100; 3) nous retirons la dimension des tendances temporelles des variables en examinant la forme d'une régression de la variable de la tendance de temps linéaire.

6 Frankel et Rose ont utilisé à la fois la méthode traditionnelle des moindres carrés et celle des variables instrumentales, mais affichent une préférence pour cette dernière, suivant l'hypothèse qu'une approche commune en matière de politique monétaire ou un taux de change fixe pourraient fausser les données de corrélation entre l'intégration des échanges et le synchronisme des cycles économiques. Ils ont recours aux paramètres fictifs de la distance, de la proximité et de la langue, sur la base de l'efficacité de ces variables à expliquer les échanges et selon l'hypothèse qu'ils sont déterminés de l'extérieur et par ailleurs non reliés aux cycles économiques.

7 À l'instar de Frankel et Rose, les auteurs utilisent la méthode des moindres carrés dans l'évaluation des coefficients de l'intensité des échanges. Les trois variables instrumentales choisies sont déterminées de l'extérieur : distances, populations régionales, et réductions tarifaires entre le Canada et les États-Unis.

La mondialisation et le bien-être

l'effet frontière, le rôle de l'État-nation et les relations économiques canado-américaines

John Helliwell
(UBC Press, 2002)

Analysé par
André Downs
Projet de recherche sur les politiques

André Downs est directeur principal de Projet au sein du Projet de recherche sur les politiques.

Introduction

On observe un perpétuel débat au sein de la collectivité canadienne des politiques sur l'importance de la frontière canado-américaine comme entrave au commerce et autres transactions économiques et la mesure dans laquelle « l'effet frontière » pourrait isoler le processus d'élaboration des politiques au Canada face à l'évolution mondiale et nord-américaine.

L'ouvrage *Globalization and Well-being* de John Helliwell, lauréat 2002-2003 du prix Donner consacrant le meilleur ouvrage dans la catégorie des politiques publiques canadiennes, constitue une contribution importante à ce débat. En termes clairs, John Helliwell explique comme suit l'impact de l'effet frontière et l'effet protecteur correspondant sur l'élaboration des politiques nationales :

- en raison du rôle prépondérant de la géographie et de la présence de frontières beaucoup plus hermétiques qu'on ne le croit généralement, on a sous-estimé l'importance du dossier de l'autonomie nationale relativement à la mondialisation;
- il est plus facile et moins coûteux de fonctionner au sein de réseaux fondés sur la confiance et le partage de normes, et la densité de ces réseaux diminue avec la distance, surtout dans le cas de réseaux transfrontaliers; en conséquence, les différences de densité de réseau peuvent expliquer celles du commerce et des autres transactions économiques transfrontalières;
- le bien-être d'une personne ne dépend pas tant de sa richesse matérielle, comme peuvent le soutenir le discours prédominant et certaines orientations de politiques; par exemple, la santé et l'éducation ont des effets directs et indirects très puissants sur le bien-être et elles génèrent d'importantes externalités fortes et positives;
- il est possible de maintenir et de faire progresser des politiques conçues à des fins domestiques, particulièrement celles qui touchent le domaine social, en raison du degré élevé de séparation entre les économies des pays et leurs sociétés;
- l'importance du tissu social et institutionnel offre plus de latitude aux responsables de l'élaboration des politiques pour établir des politiques basées principalement sur les préférences nationales et non sur les pressions internationales ou, dans le cas du Canada, de l'environnement nord-américain.

La richesse de la contribution de John Helliwell – qui fait le lien entre le commerce, les valeurs, le capital social, le développement économique et le bien-être – est un hommage, à la fois à la complexité de ces enjeux et aux connaissances et aux capacités intellectuelles de l'auteur.

Par contre, on pourrait discuter du fait qu'en raison de l'incertitude concernant la mesure, l'évolution et le rôle protecteur de l'effet frontière, les responsables de l'élaboration des politiques canadiens ne peuvent pas supposer que cet effet permet aux gouvernements canadiens de promouvoir des politiques reflétant strictement les valeurs et les préférences nationales sans tenir compte des développements sur le plan international et particulièrement nord-américain.

Les origines de l'effet frontière

Pour clarifier quelque peu ce débat crucial sur les politiques publiques, il est primordial d'examiner les fondements théoriques et l'évidence empirique qui appuient le concept d'effet frontière.

Une doctrine fondamentale dans le monde de l'économie internationale stipule que la distance et la taille ont une influence sur le volume des échanges bilatéraux entre nations. Tout comme l'équation de la gravité

en physique, le modèle de gravité suppose que les échanges commerciaux sont largement déterminés par la distance physique et la taille des économies. La taille est donnée par le PIB, et la distance reflète les coûts de transactions, particulièrement ceux du transport.

Une découverte déterminante de John McCallum (1995) est qu'en plus de l'impact de la distance, les frontières nationales réduisent le commerce beaucoup plus que l'on pourrait le penser compte tenu de la protection tarifaire et des autres barrières commerciales officielles. M. McCallum a examiné le commerce interprovincial, celui entre provinces et États et l'importance de l'effet frontière avec les États-Unis et a conclu que « toutes choses étant égales par ailleurs, le commerce entre deux provinces est plus de 20 fois plus dense au commerce entre une province et un État ». Autrement dit, compte tenu de la distance et de la taille relative des régions, le commerce intranational était plus de 20 fois plus dense que le commerce international.

La sortie de cette étude a créé une onde de choc dans la communauté de la recherche économique parce que l'on s'attendait à ce que l'étendue des liens économiques canado-américains serait beaucoup plus grande compte tenu des barrières commerciales officielles peu élevées, de la réduction significative des coûts de communication et de transport, et de l'intensité des réseaux sociaux et économiques reliant les deux pays. L'effet frontière représentait un réel défi au bon sens économique.

Expliquer ce paradoxe demeure un élément important dans le programme de recherche parce que les effets frontières déjà estimés sont en contradiction directe avec l'opinion répandue concernant le niveau de l'intégration économique entre partenaires commerciaux, plus spécifiquement entre le Canada et les États-Unis.

Une nouvelle analyse de l'effet frontière

Plusieurs études basées sur le travail de John McCallum ont répété l'exercice dans d'autres pays et à d'autres périodes, par exemple, celles de Wei (1996) et de Helliwell (1998). Dans certains cas, l'effet frontière s'est révélé être étonnamment important.

Toutefois, les améliorations apportées aux données et l'utilisation des données de l'après-ALE et l'après-ALENA, qui n'étaient pas disponibles lors de la recherche initiale de M. McCallum, ont révélé une diminution rapide des évaluations de l'effet frontière.

En améliorant la méthode de John McCallum et en utilisant de nouvelles données, John Helliwell a évalué que l'augmentation rapide du commerce nord-sud observée à la suite de la mise en œuvre de l'ALE a réduit l'effet frontière de 17 en 1981 à environ 12 en 1996, la plus grande partie de la diminution étant observée avant 1994. M. Helliwell avait également évalué un effet frontière beaucoup plus important pour les secteurs des services que pour ceux des marchandises avec un ratio allant de 29 à 42 de 1988-1996.

Plusieurs réponses plus générales qui ne se basaient pas sur des modèles de gravité ont été suggérées depuis lors pour expliquer la persistance de l'effet frontière. L'une des explications est que les économistes ont toujours sous-estimé le rôle de coûts frontaliers moins faciles à quantifier comme les risques liés aux taux de change et les barrières non tarifaires. Ils ont peut-être oublié des facteurs sociaux importants comme les liens historiques, les affinités sociales et culturelles et la langue commune, toutes des explications supplémentaires aux tendances des flux commerciaux ajustés pour les effets de gravité. Voilà l'essentiel de l'hypothèse de M. Helliwell.

Une deuxième explication est liée à la localisation des entreprises. Même lorsque les coûts des échanges transfrontaliers sont peu élevés, les firmes essaient de les éviter en s'établissant à l'intérieur des mêmes frontières que la majorité de leurs clients et fournisseurs, réduisant ainsi le besoin de commerce transfrontalier. Cette dernière explication est particulièrement importante pour les relations canado-américaines en raison de la différence de taille respective des deux pays et de l'importance des économies d'échelle.

Les recherches utilisant des modèles de gravité plus perfectionnés et des données récentes sur le commerce intérieur des États-Unis et du Canada ont jeté un nouvel éclairage sur l'effet frontière. Par exemple, Anderson et van Wincoop (2001) retracent l'origine d'un tel effet dans un modèle théorique de commerce multilatéral et démontrent que l'approche simple et non théorique de John McCallum et consorts est tendancieuse. Leur évaluation de l'effet frontière est 10,7.

L'argument clé de Anderson et van Wincoop est le suivant : l'économie américaine est beaucoup plus grande et plus diversifiée que celle du Canada. De plus, les États américains ont plus de possibilités de commercer que les provinces canadiennes. Cela veut dire que les barrières commerciales modestes entre les deux pays créent un important effet frontière pour les provinces canadiennes, mais non pour les États américains : elles auraient plutôt un impact limité pour ces derniers. Anderson et Wincoop ont intitulé cet effet « résistance multilatérale ».

En plus des barrières non tarifaires, des facteurs sociaux, des effets de taille et de la résistance multilatérale, Coulombe (2002) démontre que la géographie et la densité économique sont également essentielles pour comprendre cet effet. Par rapport aux États américains, les provinces canadiennes sont, en général, plus éloignées de leurs partenaires commerciaux potentiels. De plus, ceux-ci ont une densité

économique moindre. Sur ce plan, les frontières ont leur importance, mais, économiquement parlant, cela semble plus vrai pour un pays plus petit.

Parmi les orientations de recherche prometteuses, signalons l'influence de la structure industrielle et spatiale dans le commerce régional nord-américain, en particulier le niveau de spécialisation des économies régionales canadiennes et le rôle des grappes industrielles. Brown (2003) et Coulombe (2003) ont déjà abordé ces facteurs déterminants en démontrant que le commerce international des économies régionales canadiennes semble compléter le commerce interprovincial et non s'y substituer comme on le croyait.

Comme le souligne Coulombe, « le développement du commerce nord-sud a augmenté le degré de spécialisation des économies régionales canadiennes. Étant donné la structure de l'économie canadienne (centre et périphérie), cela pourrait stimuler le commerce entre les provinces périphériques et centrales, en particulier pour les biens intermédiaires et les produits primaires » (Coulombe, 2003, p.13).

Le débat théorique provoqué par McCallum et Helliwell sur l'effet frontière a contribué à démystifier la dynamique du commerce transfrontalier entre le Canada et les États-Unis. Il a également démontré que, même si le modèle de gravité est attrayant par sa simplicité, il a ses limites et qu'il faut faire plus de recherche pour guider le processus politique.

Les ramifications politiques

Le débat sur l'effet frontière a des répercussions qui vont au-delà de sa dimension théorique. Pour la prescription de politiques, cet effet peut être interprété de deux façons. Il peut d'abord, être perçu comme une protection assurant au Canada une certaine discrétion sur le plan des politiques. Se référant aux résultats de MM. McCallum et Helliwell, certains ont minimisé l'importance de sécuriser les liens économiques nord-américains et affichent peut-être de la complaisance à l'égard de certains défis stratégiques. Comme l'écrit John Helliwell dans *Globalization and Well-being, [Traduction]* « le résultat obtenu par John McCallum laisse fortement entendre que les économies nationales possèdent une structure interne beaucoup plus dense que l'on croyait et, par conséquent, l'ampleur de la mondialisation est beaucoup moindre que l'on croit » (2003, p.19).

Par contre, au même moment, la persistance de l'effet frontière semble indiquer que le Canada peut réaliser plus de commerce et plus de gains économiques en atténuant la résistance toujours présente au commerce bilatéral et aux liens économiques avec les États-Unis. En effet, on ne peut ignorer la possibilité de réaliser des gains importants en éliminant les barrières commerciales qui subsistent. Il ne faut pas oublier que les estimations de l'effet frontière pour le commerce entre les États américains et le commerce au sein de l'Union européenne sont beaucoup plus basses (1,6). Donc, l'effet pourrait diminuer considérablement entre le Canada et les États-Unis. En effet, Anderson et van Wincoop (2001) pensent que l'élimination des barrières commerciales entre les deux pays pourrait faire augmenter les échanges de 44 %. Coulombe (2002), en extrapolant les résultats de leur analyse, pense que l'élimination de ces barrières pourrait générer une augmentation de 25 % des échanges.

Ce pronostic s'appuie à la fois sur le survol de la recherche présenté plus haut et sur la nature évolutive de l'environnement économique nord-américain, qui indique que :

- les estimations faites à ce sujet peuvent être très sensibles aux hypothèses de base, aux méthodes d'évaluation et au point de comparaison utilisé ; et
- l'effet frontière est encore significatif, mais a diminué considérablement grâce à des mesures de libéralisation des échanges comme celle de l'ALE et de l'ALENA.

Tous s'entendent pour dire que différents facteurs, comme l'absence d'une devise unique, l'existence de barrières non tarifaires, le rôle des réseaux locaux, l'identité, le partage des valeurs et le capital social, favorisent le maintien de l'effet frontière. Il faut tout de même faire plus de recherches en raison de l'incertitude entourant l'ampleur, l'orientation future ainsi que les différences régionales de cet effet.

Les répercussions sur l'économie et les politiques commerciales du Canada

Dans *Globalization and Well-Being*, John Helliwell soutient que le Canada devrait surtout compter sur une approche commerciale multilatérale tout en réduisant sa dépendance vis-à-vis des liens bilatéraux avec son voisin américain. Son raisonnement se fonde essentiellement sur deux hypothèses. D'abord, le fait que tout renforcement des relations économiques avec les États-Unis pourrait mettre en danger sa capacité de suivre des politiques sociales et économiques indépendantes. Ensuite, le fait que l'on prévoit une croissance économique plus forte à l'extérieur du continent nord-américain.

Toutefois, l'évolution des relations économiques canado-américaines au cours des quinze dernières années ne soutient pas cette affirmation. Le Canada a pu continuer d'offrir des politiques en matière de services sociaux, d'éducation et de santé adaptées aux préférences nationales. L'expérience de l'Union européenne est la preuve que les pays peuvent maintenir des politiques sociales indépendantes même en présence d'une forte intégration économique. Par conséquent, rien ne vient étayer la crainte de voir

le Canada perdre de son indépendance politique si l'intégration économique avec les États-Unis se poursuit. Dans la plupart des cas, la convergence des politiques est attribuable à l'existence de tendances sociales semblables et à des pressions sur les politiques publiques (p. ex., le vieillissement, les innovations, les taxes, etc.)[1]. En réalité, l'élaboration et la prestation des politiques sociales semblent plutôt avoir divergé sous l'ALENA et il en va de même pour de nombreux domaines des politiques sociales de l'Union européenne.

De plus, alors que l'on prévoit que la croissance économique sera plus forte ailleurs dans le monde qu'aux États-Unis dans les décennies à venir en raison d'un phénomène grandissant de convergence, notre voisin constituera le marché le plus facile d'accès et le plus attrayant pour les entreprises canadiennes. Il est donc important de maximiser la fluidité des liens économiques entre les deux pays à l'aide d'initiatives stratégiques visant à réduire les obstacles restants au commerce et à l'investissement, y compris les différences réglementaires, les règles d'origine et les entraves à la mobilité des facteurs.

Cela n'a pas besoin d'être un choix dichotomique. Le Canada devrait chercher à tirer profit de possibilités commerciales avantageuses en adoptant une stratégie à plusieurs volets visant à maximiser les possibilités économiques avec les États-Unis et le reste du monde. Au cours des dernières années, l'économie américaine a été le moteur de croissance de l'économie mondiale. En raison de sa proximité, de relations historiques et d'une ouverture de plus en plus grande, le Canada a pu connaître une croissance commerciale sans précédent des échanges avec ce pays. Si la croissance économique en dehors de l'Amérique du Nord devait être plus solide à l'avenir, un profil similaire pourrait se dégager alors que les entreprises canadiennes bénéficieraient d'une forte croissance économique à l'étranger. De plus, ces entreprises devraient tirer profit de leur accès au marché nord-américain pour devenir plus compétitives et s'en servir comme tremplin vers les autres marchés. Par conséquent, le Canada devrait adopter des options de politiques qui maintiendront ouvertes les possibilités commerciales sur les deux fronts.

La plupart d'entre nous sont d'accord avec le point essentiel de l'argumentation de John Helliwell, selon lequel la séparation économique des États-nations, comme en témoigne l'effet frontière, continuera de permettre aux gouvernements de développer des politiques en matière de services sociaux, d'éducation, de santé et autres, qui tiennent compte, et devraient tenir compte principalement des préférences nationales. En même temps, il est néanmoins primordial que les gouvernements mettent en œuvre des politiques qui créent des débouchés et des occasions d'affaires qui contribuent à leur tour au bien-être de la population.

Renvois

Anderson, James E., et Eric van Wincoop, 2001. « *Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle* », National Bureau of Economics Research, document de travail 8079, janvier 2001. Également paru dans *American Economic Review* 93(1) (mars 2003): 170-192.

Brown, Mark, 2003. « Vaincre les distances, vaincre les frontières : *comparaison des échanges régionaux en Amérique du Nord* », Série de documents de recherche sur l'analyse économique n° 8, Direction des études analytiques, Statistique Canada, avril 2003.

Coulombe, Serge, 2002. « Effet frontière et degré d'intégration économique nord-américaines », communication préparée en vue de l'atelier intitulé « Les liens en Amérique du Nord – Aspects sociaux et marchés du travail » organisé par Industrie Canada et Développement des ressources humaines Canada, 20-22 novembre 2002, Montréal.

Coulombe, Serge, 2003. « International and Interprovincial Trade, the 'L Curve', Trade Barriers, and Growth », étude à paraître pour Industrie Canada.

Helliwell, John F, 1998. *How Much do National Borders Matter?*, Brookings Institute, Washington.

Helliwell, John F, 2002. *Globalization and Well-Being*. Vancouver: UBC Press.

Helliwell, John F, 2003. *Globalization and Well-Being*. Brenda and David McLean Canadian Studies Series: UBC Press, 104.

Helliwell, John F., et John McCallum, 1995. « National Borders Still Matter for Trade », *Options politiques*, 16: 44-48.

Helliwell, John F., F.C. Lee et H. Messinger, 1999. *Incidence de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis sur le commerce interprovincial*, collection « Perspectives sur le libre-échange nord-américain », document n° 5, Industrie Canada.

Hillberry, Russell, 1999. « Explaining the Border Effect: What Can We Learn from Disaggregated Commodity Flow Data? », Indiana University Graduate Student Economics Working Paper Series n° 9802, Avril.

Hillberry, Russell, 2001. « Aggregation Bias, Compositional Change, and the Border Effect », US International Trade Commission, Office of Economics Working Paper n° 2001-04-B.

McCallum, John, 1995. « National Borders Matter: Canada-US Regional Trade Patterns », *American Economic Review*, 3: 615-623.

Wei, Shang-Jin, 1996. « Intra-national versus International Trade: How Stubborn Are Nations in Global Integration? » National Bureau of Economic Research, Document de travail n° 5939.

Note

1. C'était l'une des conclusions clés de l'atelier organisé à Montréal du 20 au 22 novembre 2002 par Industrie Canada et par Développement des ressources humaines Canada intitulé Les liens en Amérique du Nord – Aspects sociaux et marchés du travail.

Accroître la coopération en matière de réglementation avec les États-Unis

Table ronde de recherche sur les politiques du PRP-CRSHC

Doug Blair
Projet de recherche sur les politiques

On reconnaît depuis longtemps l'intérêt d'accroître la coopération en matière de réglementation avec notre partenaire commercial le plus important, les États-Unis. Les politiques gouvernementales relatives au pouvoir de réglementation, les nombreuses ententes de coopération en matière de réglementation, ainsi que le large réseau officieux de collaboration existant entre les organismes de réglementation de nos deux pays témoignent, en partie, de ce fait.

Cependant, il est de plus en plus manifeste qu'à ce jour, la coopération canado-américaine en matière de réglementation demeure incomplète; que les coûts liés aux différences réglementaires avec les États-Unis peuvent être considérables; et que les avantages pour le Canada de maintenir un système de réglementation indépendant sont, dans certains cas, douteux.

Le 13 février 2004, le Projet de recherche sur les politiques (PRP) et le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSHC) ont organisé conjointement une table ronde pour discuter d'une coopération accrue entre le Canada et les États-Unis. Spécialistes universitaires, représentants du gouvernement et parties intéressées ont ainsi pu mettre en commun les résultats de leurs recherches, leurs idées et leurs suggestions.

Contexte des politiques

La table ronde a débuté par un exposé de Munir Sheikh, sous-ministre délégué des Finances, qui portait sur le contexte sous-jacent des politiques relatives à la coopération en matière de réglementation.

La politique canadienne en matière de réglementation est déjà bien articulée[1]. L'objectif global consiste à maximiser le bien-être économique et social et la sécurité des Canadiens, tout en gérant efficacement les compromis socio-économiques potentiels. M. Sheikh a fait valoir, exemples à l'appui, que l'élaboration de la meilleure réglementation possible doit demeurer l'objectif visé et que, dans certains cas, coopérer avec les organismes réglementaires américains peut jouer un rôle important dans l'atteinte de cet objectif.

En ce qui a trait à l'approbation des médicaments – le but commun étant la possibilité de se procurer des médicaments efficaces et sans danger – M. Sheikh a noté la lenteur du Canada par rapport aux États-Unis et le désavantage propre aux « petits pays » dont le Canada est victime : pour traiter le même nombre de prestations de médicaments que les États-Unis, il ne dispose que du dixième des ressources réglementaires de ces derniers. Le Canada ne peut donc simplement pas se permettre de fonctionner de façon totalement indépendante et doit mettre au point un système des plus efficaces.

Inversement, M. Sheikh a indiqué que les méthodes du Canada en matière de réglementation relative au domaine financier et aux jeunes entreprises sont plus efficaces que celles des États-Unis, et que, sur ces plans-là, une harmonisation n'est donc pas nécessaire.

Comme exemple de « réglementation bien pensée », M. Sheikh a proposé que le Canada se réfère, comme point de départ, aux pratiques des États-Unis en la matière et qu'il s'en distancie quand c'est dans son intérêt de le faire. Il faudrait aussi recueillir des renseignements relatifs à l'efficacité des réglementations, conjugués aux efforts internationaux d'harmonisation des exigences relatives aux données, aux formats de mise en œuvre de la réglementation, à l'évaluation du risque et aux processus de prise de décisions.

Pourquoi se concentrer sur la coopération en matière de réglementation avec les États-Unis?

John Noble, de l'Université Carleton, a expliqué les raisons pour lesquelles le Canada devrait concentrer ses efforts sur une coopération internationale en matière de réglementation avec

Doug Blair est un chef de projet qui travaille pour le Projet de recherche sur les politiques.

les États-Unis[2]. Il a noté l'existence d'un précédent solide pour une coopération canado-américaine accrue en matière de réglementation : la création, tant par des représentants du gouvernement canadien que des entreprises privées, de vastes réseaux avec leurs homologues américains. Ces relations constituent les assises de futures coopérations, garantissant que les choix américains reflètent les intérêts canadiens, et que les priorités et les décisions américaines soient prises en compte dans les préférences canadiennes.

De plus, on constate déjà un degré de convergence élevé entre les objectifs visés par les deux systèmes de réglementation. Les questions de principes fondamentaux et de conception importent moins que celles des détails et des démarches de mise en œuvre de la réglementation. De nombreuses réformes actuellement nécessaires pour supprimer les différences mineures entre les réglementations canadienne et américaine peuvent être apportées unilatéralement.

M. Noble a conclu en soulignant la nécessité d'un engagement politique solide pour progresser davantage. Une nouvelle série de pourparlers sur la manière d'améliorer l'ALENA représenterait, selon lui, l'unique façon de garantir que les deux pays se penchent davantage sur la réglementation et sur l'augmentation de la coopération en la matière.

Quel rôle joue la coopération en matière de réglementation dans l'amélioration de la productivité, de l'innovation et de l'investissement en recherche-développement?

L'exposé suivant a permis de situer la discussion par rapport à la façon dont la coopération en matière de réglementation et les démarches coordonnées peuvent stimuler la productivité, la recherche-développement et l'innovation. John de la Mothe, de l'Université d'Ottawa, a affirmé que la quête du savoir constitue une activité internationale : il n'existe aucune souveraineté sur le savoir; ce dernier circule librement, indépendamment des frontières géopolitiques.

Les commentaires de M. de la Mothe ont fait écho à ceux de M. John Noble : la coordination des idées et la coopération entre les organismes de réglementation s'opèrent principalement de manière officieuse, bien à l'écart du radar du gouvernement fédéral. M. de la Mothe a affirmé que les leviers virtuels constituent les nouveaux stimulants à la coopération internationale, et qu'il appartient au gouvernement fédéral de favoriser la création de ces leviers.

Selon M. de la Mothe, il faut parvenir à mieux cerner le rapport entre grappes d'innovation et réglementation. Le Canada doit s'efforcer d'adopter une meilleure démarche en matière de réglementation, représentative de tous les intérêts en cause. Pour le moment, le système canadien est contraignant et rien ne prouve concrètement, a-t-il conclu, que ce système offre plus de protection que celui des États-Unis.

Gains potentiels, défis et perspectives d'avenir

André Downs, du Projet de recherche sur les politiques, a précisé que le régime de réglementation n'est pas une entité statique. Il a indiqué que les réformes nationales en matière de réglementation se poursuivent, et que les progrès accomplis au cours des vingt-cinq dernières années ont créé un environnement bien moins contraignant. Toutefois, si le système de réglementation canadien semble concurrentiel à l'échelle internationale, on ne peut en dire autant en contexte nord-américain : il restreint davantage l'économie que le système américain.

M. Downs a également signalé qu'en dépit de la baisse, avec le temps, du degré du caractère contraignant de la réglementation canadienne relative à l'investissement étranger direct (IED), ce degré demeure bien supérieur tant à la moyenne de l'OCDE qu'à celui des États-Unis. Comparativement à ces derniers, la réglementation canadienne en matière d'IED est plus contraignante pour tous les secteurs économiques, particulièrement dans les domaines du transport, de l'électricité, des services financiers et des télécommunications.

M. Downs a souligné l'importance de ce facteur, les études empiriques démontrant généralement un rapport statistiquement significatif entre réglementation, productivité, investissement, recherche-développement, et même exportations. Des recherches effectuées par l'OCDE – qui illustrent la façon dont la convergence de ses réglementations permettrait d'accroître l'exportation de biens et de services de 10 % et de 30 %, respectivement, et l'IED de 10 % – l'ont clairement démontré. De plus, une réglementation serrée des marchés des produits exerce une influence négative tant sur l'investissement intérieur que l'IED, et diminue également la vitesse de rattrapage technologique. Établissant un parallèle avec la présentation de John de la Mothe, M. Downs a précisé que la croissance et la productivité souffrent d'une réglementation contraignante.

Il a également indiqué que les estimations de l'OCDE donnent à penser qu'éliminer les lacunes réglementaires entre le Canada et les États-Unis augmenterait la croissance de la productivité totale des facteurs (PTF) d'environ 0,22 point de pourcentage; résultat plutôt significatif compte tenu du fait que, dans les années 1990, la croissance de la PTF se situait à moins de 1 %[3].

Coopération canado-américaine en matière de réglementation : méthodes et exemples

Doug Blair, également membre du PRP, a renchéri sur les propos d'André Downs. Il a souligné les nombreux avantages à tirer d'une coopération

accrue en matière de réglementation, et que l'harmonisation des réglementations ne constitue pas nécessairement le but ultime. Dans certains cas, les mesures unilatérales prises par les organismes de réglementation pour rendre leurs démarches plus compatibles avec celles des États-Unis pourraient représenter la meilleure option. Selon M. Blair, il importe surtout de choisir la combinaison appropriée d'outils d'élaboration des politiques, pour permettre au Canada d'employer les ressources de réglementation américaines à son propre avantage[4].

La recherche du PRP a révélé qu'une vaste gamme d'instruments permettent la coopération en matière de réglementation : de la communication de renseignements à la reconnaissance d'équivalences et à l'harmonisation. M. Blair a tiré trois conclusions de la recherche faite par le PRP sur les expériences internationales : la coopération en matière de réglementation résulte généralement de pressions vers l'intégration économique; cette coopération se fait lentement; et il faut un engagement politique pour assurer sa mise en œuvre.

M. Blair a ensuite demandé si l'on pourrait faire davantage, dans le cadre de l'intégration économique nord-américaine, pour diminuer les coûts en élargissant cette coopération avec les États-Unis. Il a cité de nombreux exemples de cas où une telle coopération – consistant à réduire les coûts de conformité tout en maintenant des protections réglementaires – a contribué, ou contribuerait, à accroître les bénéfices nets pour les Canadiens.

Selon les résultats de la recherche menée par le PRP, les organismes de réglementation canadiens communiqueraient quotidiennement avec leurs homologues américains. De telles interactions ont permis d'accroître le savoir et la compréhension réciproques des deux systèmes de réglementation, ainsi que la confiance mutuelle. M. Blair a conclu qu'après des années de renforcement de la confiance, les organismes de réglementation devraient être bien placés pour prendre des mesures de coordination plus concrètes avec les États-Unis.

La coopération en matière de réglementation peut-elle améliorer la sécurité des soins de santé?

Selon David Griller, de SECOR Consulting, l'examen des médicaments par Santé Canada prend généralement plus de temps qu'aux États-Unis et dans d'autres pays où normes d'application de la réglementation sont sévères. Les États-Unis effectuent ces examens de manière bien plus approfondie et opportune qu'ailleurs tout simplement grâce à la quantité de ressources mises en place.

M. Griller estime que le Canada est irréaliste s'il pense pouvoir effectuer le même nombre d'examens que les États-Unis, et avec la même rigueur. Cependant, la collaboration entre les deux pays est, selon lui, possible, tant que toute entente est fondée sur le respect mutuel des compétences des deux partenaires[5].

M. Griller a conclu en notant la pertinence d'une collaboration avec la Food and Drug Administration (FDA). Elle permettrait, note-t-il, d'effectuer des examens plus opportuns et d'une plus grande rigueur, et, par ailleurs, de rediriger les précieuses ressources en santé au Canada vers les secteurs critiques. Il a fait valoir la validité de la logique sous-tendant une telle démarche, se demandant, toutefois, quand des gestes concrets seraient posés sur ce plan.

Coopération en matière de réglementation : un débat en cours

Les allocutions ont ensuite fait place à la discussion entre organismes de réglementation, universitaires et représentants de divers secteurs d'activités.

John Arseneau, d'Environnement Canada, a indiqué que les réglementations environnementales visent principalement la protection de l'environnement, bien que l'efficacité économique et les valeurs de la société soient prises en compte dans le processus de réglementation. Les organismes de réglementation sont d'abord et avant tout responsables de remplir leurs principaux mandats envers le public, auquel ils doivent également rendre des comptes.

La coopération avec les États-Unis en matière de réglementation relative à de nombreuses questions environnementales s'est avérée très profitable. En ce qui a trait aux nouvelles substances, toutefois, les progrès sont plus difficiles, faute de transparence dans les démarches américaines. M. Arseneau a expliqué que ces difficultés sont dues au fait que le régime américain date d'il y a environ trente ans et qu'il accuse du retard par rapport aux autres pays quant à la documentation et à la communication des renseignements entre les agences de réglementation. Le gouvernement canadien et l'Agence des États-Unis pour la protection de l'environnement (EPA) – de pair avec des secteurs d'activités des deux pays – disposent d'un mécanisme de coopération pour promouvoir et faciliter la convergence de leurs réglementations. Environnement Canada joue un rôle de premier plan à l'OCDE pour surmonter ces obstacles sur une plus grande échelle.

Judith Lockett, de Santé Canada, a brièvement mis le groupe au courant des efforts de coopération en matière de réglementation accomplis par son ministère. M^me^ Lockett a mentionné, en particulier, que la Direction générale des produits de santé et des aliments avait signé, en novembre 2003, un protocole d'entente avec la FDA sur la communication et l'échange de renseignements relatifs aux produits thérapeutiques. Le travail accompli dans le cadre de ce protocole permettra d'informer les pouvoirs décisionnels

des deux pays et de promouvoir une coopération plus étroite sur les questions d'intérêt commun.

Certains participants ont noté que la discussion entourant les progrès ministériels et les projets d'avenir relatifs à la coopération en matière de réglementation faisait écho à des discussions semblables sur les politiques menées au cours des dix dernières années. Il semble que l'on ait accompli peu de progrès tangibles.

Richard Paton, de l'Association canadienne des fabricants de produits chimiques, s'est montré assez frustré en affirmant que les organismes canadiens de réglementation ne tiennent pas compte des réalités des marchés qu'ils réglementent. Il a affirmé que les entreprises boudent le Canada, en partie à cause des coûts et des fardeaux de la réglementation. Il s'est surtout montré préoccupé par l'absence apparente d'intérêt, au sein du gouvernement, envers la modification du système de réglementation et la suppression des obstacles intrinsèques. L'essentiel de son message : les questions d'économie et de compétitivité doivent figurer au premier plan des discussions entourant la réglementation, et les organismes de réglementation devraient prendre en considération ces questions dans leurs décisions relatives aux politiques.

Le document de travail présenté par David Griller a soulevé de nombreuses questions semblables à celles mises de l'avant par M. Paton, et Bruce Valiant, d'Organon Canada Ltée, a renforcé cette ligne de pensée. M. Valiant a affirmé qu'interdire aux Canadiens un médicament jugé sans danger par la FDA ainsi que par des millions d'Américains revient à les priver de leurs droits humains fondamentaux.

Cependant, en dépit des frustrations exprimées envers le système, ancien comme actuel, il est clairement apparu que de nouvelles idées et méthodes sont présentement à l'étude.

Le PRP effectuera d'autres recherches sur ces questions afin de fournir une évaluation quantitative plus juste des coûts et des avantages d'une convergence en matière de réglementation. Un rapport provisoire de ces résultats est prévu pour juin 2004.

Notes

1 Voir *Lois et règlements : l'essentiel*, du Gouvernement du Canada, disponible à l'adresse <www.pco-bcp.gc.ca/default.asp?page=publications&Language=Fédoc=legislation/lmgtoc_f.htm>.

2 M. Noble a présenté les points saillants d'un document préparé avec Michael Hart intitulé « Smart Borders Require Smart Regulations: The Impact of Regulatory Differences on Trade and Investment between Canada and the United States ». Cette recherche porte sur le recensement de champs de réglementation où de petites différences entre les normes ou les processus d'approbation imposent des délais de traitement, des coûts élevés, ou les deux, aux entreprises canadiennes vendant des biens sur les marchés américains, et qui pourraient influencer les décisions commerciales relatives au repérage de l'investissement étranger direct en Amérique du Nord.

3 Pour une analyse plus approfondie des recherches du PRP dans ce domaine, lire « Les impacts économiques de la convergence réglementaire entre le Canada et les États-Unis », de I. Ndayisenga, dans ce numéro d'*Horizons*.

4 Blair, Doug, 2004. « Canada-U.S. Regulatory Cooperation: Approaches and Examples: Background Paper for a Presentation to the PRI-SSHRC Policy Research Roundtable February 13, 2004 ». Fourni sur demande par le PRP. Veuillez communiquer avec Doug Blair au 613.947.3912 ou à l'adresse d.blair@prs-srp.gc.ca.

5 Pour une analyse plus détaillée de ces questions, lire « La collaboration en matière de réglementation peut-elle améliorer la sécurité des systèmes de santé? », de D. Griller, dans ce numéro d'*Horizons*.

LE COIN DU LIVRE

ALENA : Évaluation après dix ans

Après bien des débats sur ses avantages et ses coûts éventuels, l'ALENA est entré en vigueur en 1994. En vue d'apporter des données au débat en cours, Hufbauer et Schott fournissent une évaluation de la performance de l'ALENA, en comparant l'expérience actuelle à la fois aux objectifs des partisans de l'accord et aux faits reprochés par ses détracteurs. Les auteurs examinent la performance économique de l'ALENA, les mécanismes de règlement des différends, l'ALENA et l'environnement, la coopération dans le domaine du travail, le marché de l'énergie et le marché de l'automobile nord-américain. Ils se penchent également sur les défis et les possibilités des relations de commerce et d'investissements entre les trois pays membres, et ses retombées plus vastes pour les nouvelles initiatives commerciales dans tout l'hémisphère.

Pour plus de renseignements sur ce sujet, consultez le site Web de l'Institute for International Economics à l'adresse suivante <http://www.iie.com/>.

Hufbauer, Gary Clyde, et Jeffrey J. Schott, 2004. ALENA : Évaluation après dix ans. Washington, DC: Institute for International Economics (à venir).

Conférence nationale canadienne et Forum sur les politiques en matière d'eau potable

Calgary, Alberta
Du 3 au 6 avril 2004

Ian Campbell
Projet de recherche sur les politiques

La plupart des Canadiens ont accès à de l'eau potable salubre acheminée jusqu'à leurs foyers grâce à un réseau invisible de tuyauterie. Il peut y avoir des avis d'ébullition de l'eau, mais cela se produit presque toujours ailleurs. Le souvenir de Walkerton s'estompe avec le temps et encore une fois, les Canadiens considèrent leur eau potable comme allant plus ou moins de soi.

Il n'en est cependant pas ainsi pour les personnes qui s'occupent de son approvisionnement.

La Conférence nationale canadienne et le Forum sur les politiques en matière d'eau potable, tenus à Calgary, en Alberta, ont permis d'examiner diverses questions relatives à l'eau potable. Ces conférences ont permis de mettre en lumière quelques grands messages implicites en matière de politiques actuelles sur l'eau potable au Canada.

L'un des principaux messages implicites étant l'impression que certaines autorités de réglementation provinciales aient pu aller trop loin depuis les événements de Walkerton en imposant beaucoup de nouveaux règlements sévères aux services publics. La crise de Walkerton, au cours de laquelle sept personnes sont décédées en 2000 après avoir consommé de l'eau municipale contaminée, n'a pas été causée par une réglementation inadéquate, mais plutôt par un manque d'observation et de mise en application de règlements en vigueur. Et plus important encore, les employés responsables de la station municipale de traitement d'eau manquaient de formation. En effet, ils ignoraient comment réagir à des résultats de tests différant de ceux auxquels ils étaient habitués. Selon beaucoup de participants, la meilleure façon de pallier cette situation est d'améliorer l'intégration du réseau d'alimentation en eau, c'est-à-dire de protéger la qualité de l'eau de la source aux robinets.

Imposer une nouvelle réglementation aux services publics et les obliger à rendre des comptes, alors qu'ils essayent souvent de mobiliser leurs ressources pour respecter les règlements existants, pourrait en fait mettre en danger la santé publique en détournant l'attention de leur tâche principale, soit assurer la salubrité de l'eau. Qu'on soit en accord ou non avec cet argument, il est évident que toute nouvelle réglementation devrait être évaluée en fonction de ses coûts et de ses avantages.

Autre message implicite : l'impression que les recommandations relatives à la qualité de l'eau potable sont devenues trop axées sur les produits chimiques à l'état de traces présentant un risque inconnu, mais fort probablement minime pour la santé. *Giardia*, *Cryptosporidium* et *E. coli*[1] sont les principales menaces réelles pour la santé liées à l'eau potable au Canada. Beaucoup de menaces chimiques, comme les métaux lourds, les pesticides et les produits chimiques perturbateurs du système endocrinien, comportent en fait peu de risques pour la santé même en cas d'exposition chronique, à cause des concentrations infimes que l'on retrouve dans la majorité des eaux brutes canadiennes. Et pourtant, on exige des services publics de certaines provinces de mesurer un nombre toujours plus grand de produits chimiques susceptibles d'être présents ou non dans leurs réseaux et de rendre des comptes à cet égard.

Autre sujet abordé : le financement des services publics, souvent perçu comme insuffisant. Tous se sont entendu pour dire que les consommateurs devraient payer le coût total de leur approvisionnement en eau. Cela permettrait non seulement de mieux financer les services publics, mais aussi d'inciter la population à réduire sa consommation d'eau, ce qui éviterait d'agrandir beaucoup d'usines de traitement de l'eau en période de restrictions budgétaires.

Cependant, même grâce à un financement plus généreux, il est peu probable que cela permettrait de résoudre complètement un autre problème épineux, celui de la pénurie de main-d'œuvre hautement qualifiée capable

Ian Campbell est directeur principal de projet au sein du Projet de recherche sur les politiques

d'assurer le fonctionnement et l'entretien des installations de traitement des eaux, particulièrement dans les collectivités éloignées. Comme beaucoup d'autres secteurs industriels au Canada, les services publics font face à une vague de départs à la retraite et la demande d'opérateurs qualifiés est criante.

Peut-être l'évaluation et la divulgation des risques ont-elles constitué le thème le plus intéressant qui ait été abordé. De nombreux participants ont mis en doute l'utilité d'insister sur le mesurage et sur l'élimination des produits chimiques à l'état de traces dans l'eau. Le public en est venu à considérer les sous-produits de désinfection, c'est-à-dire les composés organiques formés au cours du processus de traitement et contenant souvent du chlore, comme étant une menace grave pour la santé. Pourtant, les concentrations de ces produits dans l'eau potable comportent des risques d'exposition plus faibles que le fait de mourir frappé par la foudre. Tout le monde s'est entendu sur le fait que les Canadiens ne devraient pas considérer leur eau potable comme allant de soi, mais qu'ils ne devraient cependant pas non plus s'inquiéter outre mesure de risques insignifiants.

La question de l'évaluation et de la divulgation des risques a naturellement orienté la discussion sur la façon de prendre des décisions face à l'incertitude. On a longuement discuté du cas de la municipalité d'Erickson, en Colombie-Britannique, qui a refusé d'ajouter du chlore à son eau potable, craignant que les sous-produits de chloration puissent causer le cancer, comme les données de Santé Canada le laissaient entendre. Cependant, *Giardia* et occasionnellement *E. coli* ont contaminé l'approvisionnement en eau de la municipalité. Si les résidants de longue date étaient immunisés contre les souches locales, les visiteurs, quant à eux, tombaient régulièrement malades. Bien qu'un accord ait finalement été conclu (l'utilisation d'un traitement de l'eau aux rayons UV plus coûteux auquel on doit ajouter une très petite quantité de chlore pour éviter la prolifération des bactéries dans le réseau de distribution), la discussion porte essentiellement sur le manque de compréhension du public des probabilités relatives de maladie ou de mort que peut entraîner *Giardia* comparativement aux risques que présentent les sous-produits de chloration.

Ce cas illustre les dangers du principe de précaution, principe auquel on fait souvent référence dans l'univers du développement durable et qui stipule qu'on ne devrait pas attendre d'avoir les preuves scientifiques nécessaires pour intervenir quand il y a des risques d'effets néfastes. La science peut fournir de l'information sur les risques connus ainsi que sur les risques probables, mais elle ne peut cependant pas décider pour nous. Bien que la Colombie-Britannique ait invoqué la certitude scientifique que les habitants d'Erickson tomberaient malade si l'eau continuait à ne pas être traitée, ceux-ci ont de leur côté eu recours au principe de précaution en ce qui concerne les effets à long terme sur la santé des sous-produits de chloration. Dans cette lutte acharnée entre les risques connus et inconnus, chaque camp a préféré le démon qu'il connaissait. Il s'agissait simplement de démons différents.

Note

1 *Cryptosporidium* est un protozoaire résistant au chlore, présent dans les excréments humains et bovins. On peut donc le trouver dans les régions les plus peuplées du Canada. Il peut provoquer une grave diarrhée et il représente une des principales menaces pour l'eau au Canada. *Cryptosporidium* a été la cause de l'éclosion de cas à South Battleford en 2001. *Giardia* (lambliase) est aussi un protozoaire causant la diarrhée présent dans les excréments humains et animaux. On peut le trouver partout au Canada. *E. coli* est une bactérie que l'on trouve principalement dans les excréments humains et bovins. La plupart des souches de *E. coli* sont inoffensives et même bénéfiques, mais la souche *E. coli* 0157 : H7 (maladie du hamburger) peut être fatale, comme ce fut le cas à Walkerton.

LE COIN DU LIVRE

Capital social et intégration des immigrants

La Revue de l'intégration et de la migration internationale est fière d'annoncer la parution, prévue en juillet 2004, d'un numéro spécial intitulé « The Role of Social Capital in Immigrant Integration ». Ce numéro a été conçu dans le but de faire avancer les connaissances portant sur le capital social en tant que concept théorique et facteur jouant un rôle dans l'élaboration de politiques et ce, surtout en ce qui concerne les immigrants et les minorités. La motivation d'appliquer l'étude du capital social à ces groupes provient d'une préoccupation en matière de politique et d'un sentiment de justice sociale qui nous poussent à vouloir améliorer, pour ces groupes, les résultats sur le plan professionnel et l'intégration à la société dominante. Malgré que le capital social semble représenter, en matière de politique, un moyen potentiel d'améliorer les capacités des groupes marginalisés, les connaissances actuelles sont trop imprécises pour justifier des tentatives énergiques de transformation de la société de la part des décideurs.

Pour commander votre copie de ce numéro spécial, veuillez communiquer avec le bureau de la rédaction de la RIMI, par courriel au jimi@ualberta.ca ou au 780.492.0635. Visitez notre site Web à l'adresse suivante : <jimi.metropolis.net>.

Kunz, Jean L., et Peter Li, ed., 2004. Revue de l'intégration et de la migration internationale, volume 5, numéro 2.

Lacunes dans les données dans les secteurs des services

Renée St-Jacques
Industrie Canada

Introduction

Les secteurs des services représentent environ les deux tiers du PIB et près des trois quarts de l'emploi total au sein de l'économie canadienne et leur importance ne cesse d'augmenter. Les industries fondées sur le savoir et les industries des technologies de l'information et des communications (TIC) sont de plus en plus des secteurs de services. Et les services représentent à environ 13 % de la totalité des exportations canadiennes de biens et de services. Pour toutes sortes de raisons, les données sur les secteurs des services sont limitées et elles ne sont pas aussi fiables que celles qui existent sur les industries productrices de biens. De plus, les secteurs des services ont retenu beaucoup moins l'attention en ce qui a trait à l'élaboration des données et à la recherche sur les politiques que les industries manufacturières et les autres industries de production de biens. Cela a eu pour conséquence de provoquer d'importantes lacunes statistiques qui réduisent notre capacité à comprendre la performance de l'économie canadienne et la dynamique de l'intégration économique nord-américaine. Pour l'élaboration de politiques rationnelles pouvant améliorer le niveau et la qualité de vie des Canadiens, il est essentiel de disposer de données exhaustives et en temps opportun sur les secteurs des services.

Lacunes dans les données sur la production et le prix des services

Les secteurs des services qui connaissent des lacunes statistiques peuvent être divisés en deux grandes catégories. La première catégorie comprend les secteurs ayant des problèmes conceptuels de mesure de la production et pour lesquels la production réelle est souvent évaluée en utilisant des mesures d'intrant comme l'emploi et les heures de travail. Il en résulte que la croissance de leur productivité n'est qu'hypothétique. La deuxième catégorie regroupe les secteurs où les problèmes conceptuels ne constituent pas un obstacle important à l'élaboration des données, mais où il faut consacrer davantage de ressources pour rendre les études plus actuelles et en étendre le champ d'application. La priorité devrait être conférée à l'élaboration de données fiables portant sur la production et les prix dans des domaines où les problèmes méthodologiques ne sont pas répandus tout en poursuivant aussi un travail méthodologique de concert avec d'autres agences de statistiques et des organismes internationaux comme l'OCDE. En fonction de cet objectif, Statistique Canada prépare actuellement de nouveaux ensembles de données qui seront publiés en juin 2004 et qui comprendront plus de renseignements sur les services de vente en gros et de commerce de détail.

Nos recommandations quant à l'élaboration de données sur les services sont les suivantes :

- Recueillir des données sur la production et les prix dans les domaines de la finance, des assurances, de l'immobilier et des services professionnels, scientifiques et techniques, d'où provient plus du tiers de la valeur ajoutée dans le secteur des services. Le plan de Statistique Canada visant à élaborer des indices des prix pour les services aux entreprises sera un pas de plus dans cette direction.
- Cumuler des données non seulement sur les investissements, l'utilisation des technologies, l'innovation, le stock de capital et les compétences des travailleurs des industries des technologies de l'information et des communications (TIC), mais également sur les principaux secteurs utilisateurs de ces TIC comme la finance, les assurances, la vente en gros et le commerce de détail ainsi que les services professionnels, scientifiques et techniques. Ces données sont

Renée St-Jacques est économiste en chef à la Direction générale de l'analyse de la politique micro-économique d'Industrie Canada.

essentielles afin de bien comprendre la productivité et la performance innovatrice des secteurs des services.

Lacunes dans les données sur les échanges de services

À la différence des biens, les données sur les échanges de services reposent sur des sondages auprès des entreprises, auxquels s'ajoute l'information consignée par les douanes. L'ensemble de données publié dans la balance des paiements internationaux donne de l'information sur les services de transport et de voyage ainsi que sur les services commerciaux et gouvernementaux. On y retrouve environ 30 catégories de services commerciaux avec une ventilation par région. Cette information basée sur les marchandises est ensuite utilisée dans le but d'établir la totalité des exportations et des importations de 27 secteurs de services repris dans le système de classification des industries d'Amérique du Nord (SCIAN) et énumérés dans les tableaux des entrées/sorties. Cependant, pour l'ensemble des données sur les entrées/sorties, il n'y a aucune ventilation par pays. Aux fins d'analyse, la perte d'information au cours du processus est importante.

D'autres problèmes résultent de la façon dont les services sont échangés. C'est pourquoi il est très important de suivre l'évolution de ce secteur. Par exemple, le potentiel d'échange de services ont augmenté avec l'apparition du commerce électronique. Cependant, jusqu'à présent, nous manquons d'information relativement aux services offerts aux usagers.

En se fiant à des sondages sur les échanges des services plutôt qu'à des données sur les marchandises consignées par les douanes, Statistique Canada fait face à des contraintes liées à la confidentialité des données et au fardeau imposé aux entreprises qui y participent. En conséquence, on s'attend à ce que l'information publiée par secteur et par pays pour les échanges de services soit moins détaillée que pour le commerce des marchandises. Cela dit, une nette amélioration est non seulement possible mais impérative, particulièrement quand on considère l'importance croissante des échanges de services.

Étant donné que nous tendons de plus en plus vers une économie de services, l'élaboration de politiques rationnelles et efficaces est entravée par un manque de données exactes et exhaustives sur les secteurs des services en général, et plus particulièrement sur les échanges de services.

Nos recommandations afin de permettre l'avancement de la collecte de données sur les échanges de services sont les suivantes :

- Mettre en place des ensembles de données associant secteurs des services (SCIAN) et partenaires commerciaux (pour les pays où c'est possible).
- Augmenter le niveau de détail des données se rapportant aux marchandise et aux secteurs (SCIAN) pour le commerce transfrontalier, sans toutefois enfreindre les ententes de non-divulgation.
- Étendre l'échantillonnage de l'enquête aux transactions internationales dans les secteurs des services et maintenir une fréquence permettant de faire une analyse longitudinale de qualité.
- Donner de l'information sur les caractéristiques des entreprises participant aux exportations et aux importations de services.
- Améliorer la comparabilité des données sur les échanges de services au Canada avec celles des autres pays en utilisant la règle internationale recommandée en matière d'appellations conventionnelles.

Conclusion

En résumé, les lacunes statistiques sur les secteurs des services sont beaucoup plus importantes que celles des industries de production de biens. Étant donné que nous tendons de plus en plus vers une économie de services, l'élaboration de politiques rationnelles et efficaces est entravée par un manque de données exactes et exhaustives sur les secteurs des services en général, et plus particulièrement sur les échanges de services. Nous croyons qu'il est essentiel de consacrer des ressources pour augmenter la couverture des enquêtes et la qualité des données sur la production, les prix et les échanges dans les secteurs des services.

Analyse de l'environnement

Valerie Howe
Ministère de la Justice

L'analyse de l'environnement fait partie intégrante de tout effort entrepris par un ministère pour concevoir des plans, des politiques et des stratégies – autrement dit, préparer son plan d'action. On en vient à comprendre l'environnement en analysant les facteurs et les tendances internes et externes susceptibles d'influencer l'organisation ou le ministère. Cet article fait le point sur les différentes activités d'analyse en cours au sein du gouvernement fédéral, et donne un profil de la communauté des praticiens en analyse de l'environnement (AE), ainsi que présente une initiative interministérielle visant à effectuer une analyse à l'échelle de l'administration fédérale. Cette initiative sera fondée sur la contribution de ministères qui se sont montrés très intéressés à participer.

En général, une analyse de l'environnement est un rapport présentant le contexte dans lequel fonctionne une organisation. Elle a pour objectif de repérer des événements et des faits nouveaux et pertinents. Le macro-environnement est généralement représenté en cinq grands domaines désignés par l'acronyme STEEP. Ces domaines, qui deviennent habituellement des chapitres de l'analyse, sont les suivants :

- S socioculturel,
- T technologique,
- E économique,
- E environnemental,
- P politique (gouvernemental).

Des analyses plus détaillées permettent également d'obtenir des renseignements clés sur la capacité interne d'une organisation de réagir aux pressions environnementales.

Analyse de l'environnement au gouvernement du Canada

Presque tous les ministères ont découvert les avantages de faire l'analyse de leurs propres environnements. Entre autres difficultés courantes, notons l'intégration de différents types d'analyses et de renseignements stratégiques au sein des ministères, et l'accès aux meilleures sources d'information détenues par d'autres ministères fédéraux. Grâce à la recherche, à des entrevues avec quelque 30 analystes internationaux[1] et à des travaux réalisés par la communauté des praticiens (voir ci-dessous), un certain nombre de variations possibles ont été relevées. Les analyses de l'environnement, aussi bien au gouvernement fédéral qu'ailleurs, varient selon le moment de leur réalisation (régulièrement, par cycles), leur portée et leur rôle dans l'organisation.

Le contenu d'une analyse de l'environnement d'un ministère peut varier grandement. Certaines analyses sont exhaustives, alors que d'autres portent sur des enjeux particuliers, comme les risques ou les questions juridiques. Enfin, il y a d'autres aspects sujets à variation, comme le détail du contenu et de l'analyse statistiques, l'étendue de la contribution en expertise des chercheurs et analystes principaux, et l'opportunité ou non de tirer des conclusions à partir des renseignements obtenus grâce à l'analyse. Par exemple, on peut se poser la question suivante : quels sont les conséquences pour nous d'un bouleversement dû à la mondialisation? Certaines analyses prévoient des répercussions; d'autres laissent le tout à la discrétion du client-gestionnaire.

La communauté des praticiens

Un groupe de travail interministériel sur l'analyse de l'environnement se rencontre depuis plus de deux ans. Créé à la demande du Réseau interministériel des directeurs généraux de la politique, il a été mis en place par la présidente de ce groupe, Michelle Gosselin, qui est directrice générale de l'Integration et de la coordination de la politique au ministère de la Justice. Après avoir mis en

Valerie Howe est agente principale de recherche à la Division de la recherche et de la statistique au ministère de la Justice.

commun des résultats d'analyse durant la première année, le groupe s'est transformé en groupe de praticiens et a formulé un mandat qui fait référence aux grands objectifs suivants :

1. jouer le rôle de communauté de praticiens en ce qui concerne les méthodes d'analyse de l'environnement;
2. bâtir une expertise en analyse de l'environnement;
3. mettre en commun les ressources et élaborer du contenu d'analyse.

Plus d'une vingtaine de représentants de ministères se sont rencontrés une fois par mois pour discuter, tisser des liens et tenir des ateliers afin de renforcer la capacité d'analyse autant des ministères individuels que du gouvernement fédéral dans son ensemble.

L'analyse coordonnée

À sa troisième année d'existence, le groupe des praticiens en AE considère aujourd'hui qu'il est apte à entreprendre une initiative majeure : la planification, en tant que projet-pilote, de la première analyse coordonnée à l'échelle du gouvernement fédéral. Ce projet est fondé sur ce que nous avons appris à propos de l'analyse de l'environnement au sein du gouvernement. En vertu de ce modèle, chaque ministère doit synthétiser en une page ses connaissances relatives à des champs d'intervention précis. Le contenu tiendra compte de chacun des éléments du modèle STEEP, et l'élément Le Canada dans le monde viendra s'y greffer, produisant ainsi une démarche STEEP-W. Statistique Canada fournira des données qui serviront de fondement à l'analyse intérieure. Le groupe d'AE a décidé de débuter par le thème du Canada dans le monde en tirant profit des récents travaux réalisés sur ce thème par les Affaires extérieures et la Défense nationale, et en y contribuant.

On espère, peut-être de façon optimiste, obtenir une première version de l'analyse complète à l'automne 2004. Une fois l'analyse terminée, différentes options sont possibles quant aux prochaines étapes, par exemple des examens analytiques de chaque chapitre, ou des examens structurés ou non auxquels participeraient des décideurs, des analystes et des chercheurs chevronnés. Si vous désirez que votre ministère participe à l'initiative, alors que ce n'est pas encore le cas, veuillez envoyer à l'auteur vos coordonnées par courriel afin d'être inscrit sur la liste d'expédition[2].

Notes

1. Howe, Valerie. *Best Practices in Environmental Analysis: Interviews with Leading Practitioners*. Justice Canada, Division de la recherche et de la statistique, à paraître.
2. On peut joindre Valerie Howe à vhowe@justice.gc.ca.

LE COIN DU LIVRE

Designing Government

Comment les gouvernements exercent-ils le pouvoir aujourd'hui et sont-ils efficaces? De quelle manière s'y prennent-ils dans le choix des outils ou instruments d'intervention? Dans le monde actuel, comment ces décisions pourraient-elles être améliorées du point de vue de l'efficacité, de la légitimité et de l'imputabilité?

Designing Government rassemble les experts en vue d'examiner la perspective du choix des outils d'intervention sur le gouvernement et sur la politique publique au cours des deux dernières décennies. Les auteurs abordent les sujets suivants : l'imputabilité, l'efficacité, le développement durable, la légitimité, et l'impact de la mondialisation.

Dépassant le cadre réglementaire classique et ses préoccupations concernant la déréglementation et l'efficacité, les auteurs déterminent les liens complexes entre les choix d'instruments et la gouvernance. Le présent livre invite le lecteur à tenir compte des facteurs tels que la redondance, le contexte, la primauté du droit et l'imputabilité dans la conception des mélanges complexes. Dans le monde actuel, ces derniers facteurs sont surtout essentiels à l'élaboration et la mise en oeuvre des choix d'instruments efficaces par les gouvernements et, en fin de compte, à une bonne gouvernance. En fait, les auteurs en concluent que considérer le choix d'instruments comme faisant partie intégrante de la conception du gouvernement et de la réalisation d'une bonne gouvernance constitue à la fois une promesse et un défi pour les perspectives fondées sur les instruments dans les années à venir.

Eliadis, Pearl, Margaret M. Hill, et Michael Howlett (ed.), 2004. *Designing Government: From Instruments to Governance*, Montréal: McGill University Press (à venir).